

L'ITALIA NUOVA

RACCOLTA DI STUDI ECONOMICI SOCIALI E POLITICI

DIRETTA DA VITTORIO SCIALOJA ANDREA GALANTE · EUGENIO RIGNANO

VITTORIO SCIALOJA

SENATORE DEL REGNO

I PROBLEMI DELLO STATO ITALIANO DOPO LA GUERRA

SERIE A N. 1-3.

NICOLA ZANICHELLI







BOLOGNA

MORONI

L'ITALIA NUOVA

RACCOLTA DI STUDI

ECONOMICI SOCIALI E POLITICI

DIRETTA DA

VITTORIO SCIALOJA

ANDREA GALANTE - EUGENIO RIGNANO

SERIE A

VOLUME PRIMO



BOLOGNA

NICOLA ZANICHELLI

EDITORE

VITTORIO SCIALOJA
SENATORE DEL REGNO

I PROBLEMI
DELLO
STATO ITALIANO
DOPO LA GUERRA



BOLOGNA
NICOLA ZANICHELLI
EDITORE

Bologna — Stabilimenti Poligrafici Riuniti - 1. IX. 1918

PREFAZIONE

Questo volume non vuol essere che un' introduzione alla serie delle singole trattazioni, affidata a persone di particolare perizia in ciascun ramo della vita amministrativa, sociale ed economica del nostro paese, le quali conservano, ben s' intende, la loro piena libertà d' opinione. Esso perciò non contiene che una rapida esposizione programmatica delle numerose questioni, che si riferiscono all' azione dello Stato nel dopo-guerra, senza lo svolgimento di esse, e solo saltuariamente e quasi a mo' di esempio accenna a qualche soluzione di questo o quel problema.

A me premeva soprattutto persuadere il pubblico della necessità di occuparsi di questi problemi, di dimostrare la necessaria ampiezza di essi e la loro intima connessione, che fa sì che nessuno di essi può bene intendersi e con-

venientemente risolversi senza la visione di tutti gli altri.

In sostanza il volume si può dire uno svolgimento del discorso da me pronunziato nel marzo di quest'anno in Senato e di alcune conferenze da me tenute a Genova, a Roma e a Parigi; e forse non sarebbe mai venuto alla luce in questa forma senza il valido aiuto dell'ottimo mio collaboratore Gaetano Azzariti. Scritto nei mesi di maggio e di giugno, oggi esso è per alcune parti un poco in arretrato. Da quel tempo si sono avverati fatti importanti, dei quali conviene qui far cenno.

All'annunzio della costituzione della Commissione reale per lo studio dei provvedimenti occorrenti pel passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, molti ministeri, che prima avevano trascurato l'esame di tali problemi, hanno costituito uffici o commissioni speciali, formando talvolta anche dei superflui doppioni. Ciò a prima vista può far mestamente sorridere chi conosce le malattie che travagliano la nostra amministrazione; ma è d'altra parte un buon segno di risveglio, che può indurci anche a bene sperare.

Il Consiglio Superiore del lavoro ha pubblicato una importante relazione estesa dall'avv. M. Abbiate, accompagnata da una serie di concrete proposte.

Presso il Ministero dell' Industria e Commercio fu costituita una Commissione per l' acquisto delle materie prime.

Il Ministero dei Trasporti ha resa più intensa l' opera sua pel problema navale.

Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione si è occupato di parecchie questioni relative al dopo-guerra.

La Commissione per la riforma dell' amministrazione centrale ha proseguito i suoi lavori, dei quali annunzia non lontano il compimento.

Il Ministero delle Colonie ha addirittura formata una propria Commissione pel dopo-guerra.

Le maggiori banche si sono unite sotto gli auspici del Ministro del Tesoro per un' azione comune.

Felici operazioni di credito con gli alleati hanno fatto notevolmente ribassare i cambi.

Ma soprattutto va ricordato che con decreto del 30 giugno 1918 si è incominciato a dare attuazione al programma, di cui il decreto 31 marzo 1918 n. 361 aveva dato l' annunzio. La grande Commissione Reale del dopo-guerra è stata costituita. Essa, come già si è accennato nell' Introduzione, è divisa in due sottocommissioni: la prima, presieduta dall' autore del presente volume, per lo studio delle questioni giuridiche amministrative e sociali; la seconda

presieduta dall' On. E. Pantano, per lo studio delle questioni economiche.

Le Sottocommissioni sono divise in Sezioni.

La Commissione è in certo modo divisa in due gradi. I presidenti delle ventisette sezioni formano col Presidente del Consiglio dei Ministri e coi due vice-presidenti la Commissione centrale, che ha un ufficio direttivo e riassuntivo. Il lavoro più particolareggiato è affidato alle Sezioni, delle quali ecco l' elenco:

1ª Sotto-Commissione: *Sezione 1ª: Questioni giuridiche di carattere internazionale - Sez. 2ª: Revisione della legislazione emanata durante la guerra in forza dei poteri straordinari - Sez. 3ª: Riforme degli ordinamenti amministrativi e tributarii delle provincie e dei comuni del Regno - Sez. 4ª: Riforma dell' Amministrazione dello Stato - Sez. 5ª: Ricostituzione della ricchezza nazionale nelle provincie invase - Sez. 6ª: Provvedimenti finanziari - Sez. 7ª: Questioni coloniali - Sez. 8ª: Riforme del diritto privato rese urgenti dalla guerra - Sez. 9ª: Unificazione del diritto delle obbligazioni fra Stati dell' Intesa - Sez. 10ª: Legislazione sociale e Previdenza - Sez. 11ª: Problemi di coltura - Sez. 12ª: Giustizia militare.*

2ª Sotto-Commissione: *Sez. 13ª: Produzione agraria - Sezione 14ª: Produzione industriale*

(Gruppi: Materie prime; Industrie metallurgiche e meccaniche; Industrie chimiche; Industrie estrattive; Industrie manifatturiere; Organizzazione industriale) - Sez. 15ª: Utilizzazione delle forze idriche ed elettriche - Sez. 16ª: Cooperazione e lavoro - Sez. 17ª: Ordinamento del Credito - Sez. 18ª: Incremento del Commercio - Sez. 19ª: Marina mercantile ed Industrie navali - Sez. 20ª: Comunicazioni e Trasporti - Sez. 21ª: Opere pubbliche - Sez. 22ª: Emigrazione - Sez. 23ª: Insegnamento professionale ed artistico - Sez. 24ª: Igiene sociale - Sez. 25ª: Assistenza civile - Sez. 26ª: Smobilitazione. Utilizzazione di materiale di guerra - Sez. 27ª: Problemi speciali delle provincie irredente.

Il gran numero dei componenti la Commissione, che sono circa seicento, ha meravigliato molti e ha dato luogo a qualche censura e a qualche frizzo poco benigno. Ma se si considera l'ampiezza della materia e la necessità di ripartirla in numerosi gruppi, e se si pensa che parecchi dei nominati per un motivo o per un altro potranno essere impediti dal lavorare assiduamente, si vedrà che il numero è solo apparentemente eccessivo.

Piuttosto qualche censura si potrebbe ragionevolmente muovere all'ordinamento della Commissione e alla mancanza di una sufficiente

preparazione da parte di un organo centrale, che avrebbe dovuto precedere il lavoro minuto delle Sezioni. Ma i difetti dell' istituto non debbono diminuire il doveroso contributo, che ciascun di noi è chiamato a dare pel pubblico vantaggio.

Il presente volume si occupa soltanto dell' azione dello Stato pel dopo-guerra. Ma non bisogna dimenticare che l' attività dei singoli, e delle società e degli enti pubblici locali deve intensamente esplicarsi agli stessi fini. Senza tale attività l' opera dello Stato riuscirebbe monca o vana. Soprattutto in Italia, dove non si può radicalmente mutare, nè forse sarebbe del tutto utile mutarlo, il carattere individualistico degli uomini, la forza principale sta nella iniziativa e nelle imprese private: lo Stato deve dirigere, suggerire, aiutare, cooperare.

Ma il miglioramento dell' attività individuale non si otterrà, se non si promuove un grande rivolgimento nella coscienza nazionale, che deve rendersi conto della immensa gravità delle difficoltà da affrontarsi e deve eccitare tutti ai massimi sforzi morali, intellettuali e materiali per vincerle.

Se noi non parteciperemo alle nuove relazioni dell' Europa coll' Oriente e col mondo oltre Atlantico ci troveremo presto ridotti in

tristissime condizioni. La storia c' insegna, che due volte l' Italia rapidamente decadde dalla massima floridezza: quando le relazioni con l' Oriente trasportarono il centro di gravità dell' Europa a Costantinopoli, onde Roma e l' impero d' Occidente precipitarono nel nulla, e quando furono aperte al grande commercio le vie dell' Atlantico. L' Italia deve mettersi in grado di tenere alta la sua bandiera non solo nel Mediterraneo, ma anche là dove maggiore sarà la produzione e la circolazione della ricchezza.

Piccola, relativamente ai nuovi Stati giganti, e di fronte ad essi ancora debole economicamente, l' Italia non deve rinunziare alla nobiltà delle sue tradizioni, che costituiscono anche la prova della sua capacità naturale. Essa deve essere soprattutto forte intellettualmente e moralmente. Nessuno sforzo per conseguire questo fine deve parerci troppo grande.

In particolar modo deve vincersi e distruggersi quel fiacco spirito di facile contentatura, pel quale pare che a noi debba bastare il mediocre e che la superiorità nella politica, nell' arte, nella scienza, nell' industria, nel commercio debba quasi naturalmente spettare ad altri. Io non so se si possa immaginare cosa più perniciosa di questa. Solo chi aspira all' ottimo e al perfetto può sperare di far cosa

abbastanza buona: la repubblica Veneta decretando la costruzione di San Marco dichiarava di voler costruire il più bel tempio della Cristianità: anche se non è il più bello, il tempio è perciò riuscito sì mirabile monumento. L'Italia per risorgere veramente deve proporsi di non essere seconda a nessuno almeno nel mondo spirituale.

Il grande e terribile insegnamento della guerra mondiale non deve andar perduto per le generazioni future.

INDICE - SOMMARIO

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA

Problemi relativi al momento della conclusione della pace.

INTRODUZIONE

Capitolo I.

NOZIONE GENERALE DEI PROBLEMI DEL « DOPO GUERRA »

I complessi e numerosi problemi di ordine economico, sociale e finanziario che si riferiscono non solo al grave e critico periodo transitorio del passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, ma anche alla successiva e graduale ricostituzione delle normali condizioni sociali, fino all'assetto definitivo nel periodo posteriore alla guerra, vengono ordinariamente designati con la denominazione di « dopo guerra ». Questa denominazione, ormai diventata comune, è tale da indurre fallaci illusioni nell'animo di parecchi, che pensano che si tratti di argomenti, l'esame e la risoluzione dei quali possano essere rimandati alla fine della guerra. Troppi ancora ritengono che, se un'opportuna previdenza può indurci ad occuparci di questi problemi anche durante la

guerra, nessun pericolo vi sia a rinviarne la trattazione. Qualcuno poi crede addirittura che non sia bene fermare la nostra attenzione su questi argomenti mentre infuria la guerra, perchè in questo periodo gli animi di tutti devono essere soltanto diretti a vincere la guerra, mentre ogni altra cura li distoglierebbe da questo supremo proposito, e che quindi al dopo guerra si debba pensare solo quando la guerra sia cessata. A questo riguardo si sente ripetere talvolta: « ora pensiamo a vincere la guerra! »: formula che vorrebbe avere un profondo significato e che invece non è che frase vana, ogni volta che chi la proferisce nulla ha da fare per la guerra. Il pensare a vincere la guerra non vuol dire che dovremo ancora e sempre continuare in quella fatale imprevidenza, di cui troppo abbiamo durante la guerra risentite le dannose conseguenze.

Lo studio completo dei problemi del dopo guerra, se pure per qualche parte dovesse poi mostrarsi meno direttamente proficuo, varrebbe almeno ad abituarci alla previdenza, e a vincere il vizio così radicato del nostro spirito, rendendoci utili gli ammaestramenti della dura esperienza di questa guerra, la quale ha dimostrato quanta forza sia per un popolo l'aver preveduto e provveduto in tempo.

Come durante la pace occorre prepararsi alla guerra; così, mentre dura la guerra, bisogna

che le nostre menti si rivolgano alle questioni che la conclusione della pace fa sorgere. Lo stato di pace che farà seguito ad una guerra così prolungata, e principalmente il primo periodo dello stato di pace, per più riguardi sarà per noi sotto l'aspetto economico assai più difficile che l'attuale stato di guerra; poichè, mentre ora la più intensa attività produttrice rivolta ai fini della guerra è sorretta sostanzialmente da prestiti, specialmente esteri, a pace conchiusa cesseranno immediatamente, almeno nella massima parte, tutti quei complessi e numerosi bisogni, al soddisfacimento dei quali sono attualmente rivolte le nostre industrie e, d'altro canto, noi dovremo fare assegnamento soltanto sulle nostre forze interne.

Sarebbe quindi colpa gravissima giungere impreparati al momento della conclusione della pace, per trovarci di un colpo sotto il peso dei gravi problemi che si imporranno, senza aver fatto nulla per esaminarli preventivamente, studiarne i possibili rimedi e senza aver prese quelle provvidenze, che tempestivamente adottate possono pure mitigare in parte i disagi o almeno valgono a spianare la via per un rapido e successivo miglioramento della grave situazione.

Il preoccuparsi di tutto ciò che attiene alla guerra, e che comunque possa giovare ai fini di questa, non implica dunque il disinte-

resse dei problemi che faranno seguito alla guerra. Essi non sono opposti nè distinti da quelli della guerra: che anzi in gran parte i problemi del dopo guerra sono i problemi della guerra ed il problema della guerra è il massimo dei problemi del dopo guerra. Come quindi noi tutti dobbiamo lavorare e sacrificarci per la guerra ed integrare l'opera dell'esercito e della marina col mantenere e rafforzare nelle retrovie la resistenza della popolazione civile ai sacrifici che la guerra impone, così è parimente dovere di tutti lavorare per il dopo guerra: è dovere dei competenti e dei tecnici di pensare e di operare per la preparazione economica: è dovere del Governo di aiutarli.

I provvedimenti del così detto dopo guerra sono di tale natura che per la massima parte debbono essere non solo studiati e preveduti, ma deliberati e compiuti prima della stipulazione della pace, e purtroppo vi sono provvedimenti che per la nostra trascuranza non si potranno più prendere forse con grave nostro danno.

Tali provvedimenti sono stati ben sentiti come urgenti e necessari dagli altri Stati, amici e nemici, i quali, con maggiore o minore sollecitudine ed intensità, hanno avuto cura di organizzare speciali ufficî destinati allo studio e alla preparazione del grave problema. Sarà quindi opportuno accennare per sommi capi

a quanto negli altri Stati si è fatto finora in questa materia. Le notizie, che esporremo a questo riguardo nel capitolo seguente, non sono che frammentarie, date le difficoltà e il ritardo con cui si riesce ad avere cognizione delle disposizioni e dei mutamenti avvenuti nei vari paesi. Sicchè, mentre scriviamo, non siamo sicuri che gli elementi da noi raccolti non abbiano potuto subire ulteriori modificazioni.

Capitolo II.

CENNI SULLA PREPARAZIONE NEGLI ALTRI STATI

§ 1. - **Germania** — La Germania di tutte le nazioni di Europa è forse quella che meno di ogni altra aveva bisogno di una speciale preparazione pel dopo guerra, giacchè anche prima della guerra essa aveva sapientemente ordinata l'amministrazione dello Stato e tutta l'opera dei suoi industriali e dei commercianti all'invasione economica del mondo intero. Al raggiungimento del fine non è mai mancata la più stretta cooperazione tra le varie industrie e la vigile attività dirigente degli organi statali.

Ciò non ostante in Germania, prima che altrove, si è provveduto alla costituzione di speciali uffici per lo studio del dopo guerra. L'azione che lo Stato ha sempre esercitato nel campo economico, industriale e commerciale ha reso naturale che la sua attività si dirigesse

subito alla preparazione del dopo guerra. Fin dal 25 settembre 1916 fu a tale scopo costituito uno speciale Commissariato economico di transizione.

Il Commissariato, che in realtà era già sorto qualche mese prima con le funzioni limitate di regolare l'importazione e la distribuzione delle merci secondo le istruzioni del Cancelliere dell'Impero, ebbe così l'incarico ampio di preparare e dirigere il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace, con l'intenso programma consistente nell'organizzazione generale dell'economia di transizione. Al Commissariato veniva quindi affidato il compito di occuparsi della smobilitazione militare e di tutte le questioni relative al lavoro; della produzione delle industrie, stimolando la formazione di riserve da servire per il periodo di pace; dell'organizzazione delle varie specie di credito e particolarmente del credito navale; di provvedere alla ripresa dei traffici; di studiare tutte le questioni relative al sistema monetario e ai prestiti di guerra.

Notevole è l'azione svolta finora dal Commissariato sopratutto in riguardo all'approvvigionamento delle materie prime e delle altre merci più importanti, campo nel quale sembra che siasi finora concentrata più particolarmente la sua attività. Il Commissariato, il cui ordinamento parecchie volte è stato modificato,

è ora composto del Commissario imperiale e di nove collaboratori, scelti fra tecnici. Esso ha inoltre formato, per i singoli gruppi di materie, delle Commissioni tecniche ed ha a lato un Consiglio generale composto attualmente di circa 398 membri. I componenti del Consiglio come quelli delle Commissioni sono le personalità più eminenti del mondo commerciale e finanziario scelte fra i rappresentanti delle singole industrie anche con criteri regionali; in modo da offrire garanzia che le materie prime, di cui sarà fatta grande importazione dopo la guerra, verranno distribuite equamente agli stabilimenti.

Con l' ausilio delle Commissioni, il Commissariato esegue i più precisi e minuti accertamenti circa la quantità delle singole categorie di merci occorrenti, creando una vera statistica della produzione; provvede, d' intesa con i circoli interessati, all' accaparramento delle materie prime su vasta scala, sia direttamente per proprio conto, sia favorendo a tale scopo la costituzione di una vera e propria organizzazione. Per assicurare la preparazione dei mezzi di acquisto, con la speciale cooperazione della Commissione delle finanze, i componenti della quale sono fra i maggiori banchieri della Germania, sono intervenuti gli opportuni accordi con la Banca Imperiale circa il pagamento e gli obblighi derivanti dalla

importazione. Anche ai mezzi di trasporto si provvede con particolare cura: e sono state già determinate le condizioni del tonnellaggio secondo la prevedibile disponibilità delle navi, l'appartenenza di esse ai vari porti, ecc., fissando anche le tariffe dei noli stabilite dagli armatori. Il Commissariato infine procede alla ripartizione delle merci fra i singoli gruppi di industrie, in modo che al cessar della guerra tutto il traffico di importazione dovrà svolgersi immediatamente secondo un piano preventivo, stabilito nei suoi più minuti particolari, che tien conto della varia urgenza dei bisogni, per graduarne il successivo soddisfacimento.

È noto che al Ministero dell' Interno in Germania erano affidate tutte le attribuzioni relative all' industria e al commercio: e più particolarmente tutto ciò che si riferisce alla politica commerciale e doganale, ai problemi economici dell' industria e dell' agricoltura, a quelli della produzione all'interno e all'estero, e del movimento di esportazione e di importazione, alle banche, alle borse, ecc. Per conseguenza il Commissariato di transizione fu messo, in origine, alla dipendenza del Ministero dell' Interno.

Successivamente però, in previsione dei bisogni del dopo guerra e per potere intensificare la necessaria preparazione, cui il Commissariato suddetto non riusciva a provvedere

soddisfacentemente in ogni campo, è stato creato in Germania il 21 ottobre 1917 — forse in ciò non fu senza influenza quanto in quel tempo avveniva in Inghilterra ed in Ungheria, come accenneremo — un Ministero speciale, denominato Ministero Imperiale dell' economia nazionale, al quale sono state affidate tutte le attribuzioni relative alla politica sociale ed economica, che prima rientravano nella competenza del Ministero dell' Interno.

Al nuovo Ministero è stato quindi aggregato anche il Commissariato imperiale di transizione, il cui lavoro è così alleggerito dalla costituzione del Ministero stesso, che può dirsi quindi il vero Ministero del dopo guerra. Questo darà ancora nuovo impulso e coordinerà ulteriormente il movimento già notevole, in ogni campo dell' organizzazione germanica, dove i vari fattori interessati, in stretta unione e secondo direttive precise e sicure, vanno gradualmente compiendo una fortissima preparazione.

Tale vasto lavoro si esplica innanzi tutto nella riorganizzazione della economia interna, mirando al completo sfruttamento delle forze produttive del paese, con l' applicazione dei metodi scientifici alla produzione economica. La scienza non va considerata come fine a sè stessa, quasi all' infuori dell' organizzazione pratica: essa è invece la parte più importante

dell'organismo sociale, come il cervello è la più importante di quello umano. La scienza deve quindi essere utilizzata ai fini pratici del vero bene sociale. In nessun paese forse questa verità è così apprezzata come in Germania, ove le applicazioni pratiche dei ritrovati scientifici hanno avuto il più completo sviluppo: e non di rado è avvenuto che invenzioni fatte in altri Stati abbiano avuto in Germania il loro sfruttamento industriale con metodici e accurati perfezionamenti.

Indi lo studio dei surrogati delle materie prime che sono venute a mancare specialmente per cessata importazione. Tale studio, che le necessità della guerra hanno reso indispensabile, produrrà i suoi frutti anche per il tempo posteriore alla conclusione della pace, riuscendo a diminuire in qualche modo la dipendenza dall' estero delle industrie germaniche.

Di somma importanza e gravità economica è il generale riordinamento tecnico, finanziario e commerciale delle industrie. Queste che, anche prima della guerra, erano fortemente costituite, in questo periodo vanno riordinandosi ancora, per acquistare maggiore forza e maggiore saldezza, in modo da formare un organismo potente, capace di sostenere dopo la conclusione della pace la più tremenda lotta economica.

A tale intento vanno costituendosi enormi sindacati industriali, favoriti o addirittura imposti dal Governo, che stringono sempre maggiormente la cooperazione degli industriali, sopprimendo le singole concorrenze, le quali svigorirebbero lo sforzo necessario per una potente riorganizzazione dello smercio.

Anche nel campo bancario, ove già prima della guerra esisteva la maggiore disciplina, va svolgendosi un lavoro di concentrazione, in modo da formare un vero esercito di banche, che agisce con ammirevole cooperazione sotto la direzione delle banche centrali.

Contemporaneamente a questa preparazione per così dire interna, nuovo e potente sviluppo è stato dato alla sistemazione delle vie di comunicazione. Particolarmente importanti sono i progetti relativi alla navigazione fluviale, il tracciato di canali navigabili destinati a congiungere il Danubio, il Reno, il Weser, l' Elba, l' Oder, la Vistola, formando così la grande via che dovrà unire il Mare del Nord e il Mare Baltico col Mare Nero. Essa costituirà l' arteria maggiore della penetrazione germanica verso l' Oriente e dovrebbe sostituire in parte la navigazione attraverso il Mediterraneo. Sono progetti grandiosi, cui si riannodano gli altri complementari per l' ampliamento dei porti interni; ma progetti, almeno in parte, di immediata attuazione, che

rappresentano tutto un programma che in breve tempo farà trovare il nostro nemico anche più forte che già non fosse prima.

La grande attività della Germania non si limita alla pura preparazione degli organismi interni e al perfezionamento dei mezzi occorrenti alla lotta economica di dopo guerra. Fin da ora un' attiva politica di penetrazione economica, talora financo esagerata, va esplicandosi nei paesi neutrali ed amici, tendendo ad assicurare fin da ora nuovi sbocchi commerciali, che dovranno sostituire quella parte degli antichi, sulla quale in Germania non si fa più assegnamento, ritenendola definitivamente perduta, e a mantenere i contatti nei limiti del possibile con gli ambienti commerciali anche nei paesi ora nemici, i quali dovranno poi, secondo le previsioni tedesche, diventare nuovamente amici dopo il trattato di pace. Nessuna occasione è lasciata sfuggire per sostituire la propria influenza a quella precedentemente esercitata da qualcuno dei paesi dell' Intesa, cui le necessità della guerra avessero imposto una temporanea diminuzione di attività commerciale. Cercando di impadronirsi nei paesi neutrali dei rami di industrie relative alla produzione di materie prime e di energie utilizzabili per la produzione, la Germania assicura a sè stessa forse definitivamente alcuni nuovi mercati che prima le erano estranei.

È sopratutto importante la larghissima penetrazione verso l'Oriente, alla quale tende con tutta la sua forza la politica tedesca.

Quindi nuove penetrazioni bancarie, acquisto di materie prime all'Estero con largo accaparramento dovunque sia possibile, acquisto di miniere e di pozzi petroliferi: operazioni che già si sono iniziate in gran parte, perchè moltissime delle miniere disponibili nella Spagna sono passate nelle mani della Germania e gran parte delle miniere o esplorate o da esplorarsi della Russia erano già contese da una parte dalla Germania e dall'altra dagli Stati Uniti d'America, prima ancora che la pace russa ponesse l'immenso territorio moscovita quasi alla diretta dipendenza della Germania.

Forze d'acqua, fiumi e canali navigabili, monopoli ferroviari, tutto ciò che costituisce il programma d'azione nel campo neutrale per la ripresa dei traffici dopo la guerra, tutto la Germania ha già studiato, come ha predisposto la ricostruzione della flotta, per la quale recentemente sono stati concessi dal Governo circa due miliardi di marchi, e l'ampliamento di quella mirabile rete d'informazioni commerciali che costituiva la maggior forza della sua ind stria, perchè la rendeva padrona di tutti gli sbocchi commerciali.

Sono a tutti note le arti sottilissime adoperate dai tedeschi per impadronirsi di tali

sbocchi, arti di cui presso di noi non si aveva neppure l'idea, che consistono in una quotidiana azione ben concordata, che opera con l'appoggio dei consoli e dei diplomatici ed è accentrata negli organi governativi. Ormai che quei metodi sono stati oggetti di tardivi studi, tutti sanno, per esempio, come l'avanguardia del commercio germanico sia sempre la cointeressenza nelle banche estere. Si avanza col capitale, il quale per un ben ordinato sistema, che è inutile qui accennare, si impadronisce del movimento bancario anche senza acquistare la maggioranza delle azioni delle banche stesse. Poi si invade il campo dei trasporti marittimi, delle spedizioni e delle assicurazioni. La conoscenza esatta, che dei contratti commerciali vengono ad avere il vettore, lo spedizioniere e l' assicuratore circa le merci di esportazione e di importazione di un paese, permette un preciso sistema di informazioni su tutto il movimento commerciale degli altri Stati: le informazioni sono metodicamente raccolte da apposito organo del governo centrale che è in rapporto con l'industria nazionale. Tale sapiente organizzazione pone in grado i tedeschi di offrire le loro merci, in concorrenza assoluta delle industrie delle altre nazioni, con esattissima conoscenza dei bisogni e dei gusti del nuovo mercato e delle relative esigenze circa le quantità e i prezzi di concorrenza, in guisa

che non di rado i commessi viaggiatori tedeschi visitano la clientela estera non con i campionari, ma addirittura con le merci.

Questo è il sistema, col quale la Germania ha potuto impadronirsi del commercio mondiale, specialmente dove le industrie locali erano meno sviluppate; e con questo sistema essa si appresta a rinnovare la sua lotta per la riconquista e l' ampliamento del commercio dopo la conclusione della pace, rinnovando intanto e rafforzando tutta la sua organizzazione.

§ 2. - **Austria e Ungheria.** — Alla Germania segue l' Austria, per spirito di imitazione come al solito, imitazione che è meno pericolosa, ma di cui non possiamo trascurare la gravità. L' Austria costituì anche essa un Commissariato generale per l'economia di guerra e di transizione (tale è il titolo) con un commissario alla testa, sotto la direzione del ministro del commercio. Col Commissariato collaborano tutti gli altri uffizii dello Stato e a lato del Commissariato è costituito un grande Comitato principale, il quale si suddivide in parecchi singoli comitati permanenti per le varie categorie di materie e più specialmente per le materie prime, per le finanze, per il commercio e le comunicazioni e per le questioni di politica sociale. Il compito dei Comi-

tati speciali è normalmente quello di discutere le questioni e di riferire al Comitato principale, il quale decide di tutto ciò che riguarda l'economia sia durante la guerra, sia dopo la guerra.

I principali compiti del Commissariato generale consistono nella cura dell'approvvigionamento e della spartizione delle materie prime, nell'accaparramento dei mezzi di pagamento all'estero, nella sopraintendenza sui mezzi di trasporto terrestri e marittimi, e nel provvedere al collocamento degli operai in seguito alla smobilizzazione.

Una speciale Commissione è stata poi creata con l'incarico di provvedere alla distribuzione del materiale, che sarà disponibile in seguito alla smobilitazione dell'esercito, ripartendolo fra l'Austria e l'Ungheria.

Anche in Austria, come in Germania e secondo le stesse direttive di questa, si va svolgendo una attiva politica di penetrazione economica, specialmente importante verso i paesi balcanici e verso l'Oriente. Particolarmente degni di nota sono il rafforzamento e l'organizzazione bancaria, con aumenti di capitali e la creazione di sindacati finanziari austro-ungarici per l'Oriente. Questa parte dell'attività austriaca in diretta connessione col programma di politica economica dell'Impero germanico, specialmente in quanto si rivolge

ai paesi balcanici, ha una grandissima importanza nei nostri rapporti.

In stretta relazione con l'attività che si svolge in Austria e secondo le stesse direttive della politica tedesca per quanto riguarda specialmente l'espansione all'estero, anche l'Ungheria ha costituito i suoi organi per il dopo guerra. Essa nel settembre 1917 ha creato un apposito ministero per l'economia di transizione, probabilmente prendendo esempio in ciò da quanto fu fatto in Inghilterra, come ora si dirà.

Per provvedere alla utilizzazione e distribuzione del materiale da guerra è stata creata una speciale Commissione interministeriale ungherese, che ha il compito di distribuire fra i produttori la quantità di questo materiale attribuita all'Ungheria. Il Ministero per l'economia di transizione ha ordinato anche la costituzione di una Società denominata « Istituto per l'utilizzazione del materiale da guerra ». Questo istituto, a somiglianza di altro analogo che era stato precedentemente costituito in Austria, avrà in seguito il compito di provvedere all'utilizzazione di tutto il materiale da guerra di cui l'Ungheria potrà disporre.

§ 3. - **Inghilterra.** — L'Inghilterra ha costituito nell'agosto del 1917 il « Ministero della ricostruzione », ossia il Ministero dell'economia

di dopo guerra. Lo studio dei problemi relativi alla preparazione rimonta però a data molto più antica. Può dirsi che l'opinione pubblica in Inghilterra si sia subito preoccupata della urgenza di questi argomenti.

Da principio furono istituite parecchie commissioni parlamentari e tecniche presso i singoli dipartimenti dello Stato; ma il sistema non diede risultati soddisfacenti, perchè le singole commissioni agivano ciascuna per suo conto e si limitavano allo studio di determinati argomenti, senza alcuna correlazione fra loro. La pratica inoltre dimostrò che non bastava lo studio dei problemi, ma occorreva anche procedere ad urgenti provvedimenti preparatori e qualche volta definitivi.

Si cercò allora di modificare il sistema, tentando di coordinare l'opera delle singole commissioni. A tale scopo fu creato un Comitato generale unico sotto la presidenza del primo ministro. Le varie commissioni speciali furono messe alla dipendenza del Comitato generale. Anche questa riforma non fu ritenuta soddisfacente, forse perchè le molteplici attribuzioni del primo ministro non gli consentivano di dedicare sufficiente attività ai lavori per la preparazione. Fu sentita quindi la necessità di creare un organismo permanente, che potesse dare maggiore coesione agli studii e che fosse il centro di coordinamento

fra i vari dicasteri interessati, in modo da dare un indirizzo unico ai provvedimenti proposti, con visione complessiva dei problemi. Venne così creato il Ministero della ricostruzione con lo scopo di promuovere l'opera di organizzazione e di sviluppo che dovrà seguire alla guerra.

Le molteplici Commissioni sono ora accentrate intorno al Ministro della ricostruzione, il quale promuove studii e ricerche, coordina le proposte che riceve e prepara i provvedimenti da attuare, facendo capo al Gabinetto di guerra, dal quale partono le istruzioni e le direttive ai vari dicasteri. In sostanza, il Ministro della ricostruzione, senza avere dirette funzioni attive, rappresenta l'organo cui fa capo tutto il movimento vastissimo relativo ai problemi del dopo guerra, sia per quanto riguarda la direzione e la coordinazione delle indagini e degli studii preparatori, sia per le iniziative di concreti provvedimenti.

L'importanza della questione del dopo guerra pare che sia sentita perfettamente dal popolo inglese, a giudicare almeno dal numero enorme di commissioni che sono state nominate per lo studio dei singoli temi. Trattasi di commissioni di parlamentari e di tecnici istituite man mano per l'esame di determinate questioni, che raggiunsero il numero di oltre trecento e che poi, nel generale riordi-

namento, furono ridotte a 87. Esse si occupano delle questioni più varie, questioni di ordine generale e questioni particolarissime, relative al commercio in generale e ai singoli rami di commercio, alla materia finanziaria, agli approvigionamenti, al riordinamento delle industrie, sia dal lato tecnico, sia da quello economico, al lavoro degli operai e via dicendo. La loro attività si esplica sui problemi specifici del periodo di transizione e su quelli che riguardano la futura ricostruzione nazionale: problemi di pubblica amministrazione, problemi agricoli, che per l'Inghilterra in gran parte costituiscono una novità, problemi di carattere economico, sociale e giuridico che può dirsi riflettano ogni ramo dell'attività sociale.

Alcune di queste Commissioni hanno già presentati i loro rapporti, tra i quali ricordiamo quello della Commissione presieduta da Lord Balfour of Burleigh sulla politica industriale e commerciale da seguire nel dopo guerra [1].

---

[1] Giova riassumere qui le principali conclusioni di questo importante documento:

a) il commercio di esportazione e quello di importazione di merci di origine nemica devono essere regolati per un certo periodo dopo la pace;

b) per le provviste di materie prime si debbono studiare i modi per rendere l'impero indipendente, in caso di guerra, dai paesi esteri, almeno per alcune materie *essenziali*;

È anche particolarmente notevole l'attività che si svolge negli studi su quella che forse in Inghilterra è la massima questione del dopo guerra, la riorganizzazione econo-

---

c) si deve istituire un ufficio per le industrie speciali allo scopo di promuovere e sussidiare industrie connesse con la produzione di merci essenziali;

d) per la politica economica futura il Comitato propone che lo Stato intervenga per assicurare le *industrie essenziali*, ossia quelle da cui dipendono rami importanti della produzione nazionale, e difenderle dall'illecita concorrenza straniera; per sviluppare il commercio con gli alleati, rifiutando agli attuali nemici le agevolezze commerciali usate prima della guerra;

e) pure essendosi la maggioranza dimostrata contraria alla istituzione di una tariffa doganale estesa a tutte le importazioni, il Comitato ritiene che si deve accordare una protezione doganale all'industrie che dimostrino di non poter resistere alla concorrenza straniera, e come difesa contro il dumping e contro le merci prodotte mediante sfruttamento della mano d'opera. Si devono difendere ad ogni costo le industrie essenziali e fondamentali (chiavi), mentre nelle altre industrie la protezione doganale e ogni altro aiuto deve esser concesso solo per motivi di sicurezza nazionale o per la ragione generale che nessuna industria realmente importante deve lasciarsi indebolire dalla concorrenza estera o sottoporre al controllo straniero;

f) si deve usare un trattamento preferenziale ai dominii e colonie inglesi ed agli alleati;

g) si deve fondare uno *State assistence board*, fornito di poteri autonomi, per l'esame di tutte le richieste di aiuto governativo e per le conseguenti proposte (forme diverse di aiuto, dazi protettivi).

mica dell' Impero britannico. Le risorse naturali degli immensi territori che costituiscono l'Impero britannico sono suscettibili di grande sviluppo; l'azione statale nel dopo guerra tenderà ad agevolare in ogni modo tale sviluppo; e riordinando i trasporti marittimi per le comunicazioni tra la Gran Brettagna e le colonie, cercherà di intensificare i traffici, in guisa che le varie parti dei dominii britannici possano scambiarsi tra loro e il Regno Unito la maggior parte dei propri prodotti, quasi a formare dell' Impero inglese un vasto organismo, il quale se non normalmente, almeno in caso di bisogno, possa bastare a sè stesso per i prodotti essenziali.

Una speciale Commissione fu pure nominata dal Board of Trade per esaminare e fare proposte relative alla situazione, dopo la guerra, della marina mercantile e dell' industria di costruzioni navali.

Nè a sole indagini preliminari si limita la preparazione in Inghilterra. Sono stati infatti elaborati anche progetti concreti di grande importanza: quale per esempio quello che, tendendo a grandiosi impianti per la trasformazione del carbone in forza elettrica, mira a sostituire il trasporto di quest' ultima a quello del carbone, riducendone notevolmente il consumo.

Alle esigenze del dopo guerra vanno pure preparandosi l' economia e la finanza con la

fondazione di nuove banche di esportazione, quale, per es., la British Trade Corporation creata con l'intervento diretto del Governo, per il finanziamento dell'esportazione inglese, a facilitare la quale sono stati pure recentemente riordinati tutti i servizi di informazione commerciale.

La vastità del programma tracciato in Inghilterra per i lavori della preparazione potrebbe a qualcuno apparire come eccessiva, specialmente considerando che parecchi degli argomenti accennati non abbiano relazione con la guerra e costituiscano problemi di economia e di amministrazione, i quali sussistano egualmente in qualsiasi periodo, e che il loro carattere e la loro importanza non abbiano risentito alcuna influenza dalla speciale trasformazione prodotta dalla guerra. Da taluni infatti si crede che l'estensione del piano di lavoro costituisca, per così dire, una sopravalutazione del problema del dopo guerra. La critica non solo non è giusta, ma dimostra un'incompleta visione del problema. La guerra ha scossa tutta la compagine sociale della nazione e non vi è quasi ramo di attività sul quale essa non abbia avuto le sue ripercussioni. Nel tracciare le linee della futura ricostruzione non può quindi omettersi l'esame di tutti i rami dell'attività sociale; ed è perciò necessario lo studio di un gran numero

di problemi, assai disparati, dei quali occorre una visione complessa. Non sono tutti problemi, la soluzione dei quali presenti eguale urgenza: ve ne sono di quelli che devono essere già risoluti quando cesserà la guerra; altri che dovranno trovare la loro definizione nelle convenzioni relative al ristabilimento della pace; taluni la cui risoluzione completa potrà rimandarsi a tempo successivo, ma di cui occorre fin dall' inizio fissare alcune norme fondamentali che mano mano permetteranno di giungervi; alcuni infine che riguardano il futuro assetto stabile, dei quali però è pure necessario avere chiara visione fin dai primi tempi, affinchè la soluzione più idonea non venga pregiudicata. In ogni modo, anche se per qualche particolare possa esservi esuberanza, questa non nuoce, mentre nuocerebbe certamente la mancanza di previdenza nell' esame di argomenti, sui quali debba poi provvedersi senza adeguata preparazione.

Non deve tacersi, a proposito della organizzazione inglese di cui si è parlato, che essa non è esente da inconvenienti. Già la istituzione di un apposito Ministero senza portafoglio fu fin dalle origini da parecchi combattuta; e posteriormente non poche difficoltà esso ha incontrato nella sua azione. Appunto perchè il programma del lavoro di ricostru-

zione comprende materie di normale competenza dei vari dicasteri, questi, gelosi delle proprie attribuzioni, male si adattano alla collaborazione fattiva con un altro organo nuovo, di cui temono l'invadenza. L'azione proficua resta quindi in certo modo ostacolata da passive resistenze degli organi preesistenti. L'inconveniente non è proprio solo dell'Amministrazione inglese: esso cominciò a manifestarsi anche in Italia allorchè nell'estate del 1917 si accennò da noi ad una organizzazione, in certo senso analoga a quella inglese.

§ 4. - **Giappone.** — Il Giappone, che non è mai ultimo in queste materie, fin dal 1915 aveva nominata una Commissione per lo studio delle questioni economiche concernenti la guerra, con l'incarico di presentare proposte al Governo sulle questioni esaminate, avvalendosi della collaborazione di tecnici e di uomini di affari.

Indipendentemente dai lavori di questa Commissione, il Giappone non è rimasto inoperoso nel cercare sopratutto di approfittare della posizione eccezionalmente favorevole, in cui l'ha posto la guerra, per estendere i suoi traffici e preparare il suo avvenire economico.

Le Camere di commercio, che prima della guerra erano poco attive, hanno esplicata con

energia la loro azione, contribuendo largamente allo sviluppo del commercio; e parecchie nuove Camere sono state istituite all' estero.

Il Governo ha inoltre curato la preparazione interna per le future relazioni commerciali con i paesi esteri, creando apposita Commissione per lo studio dei mercati esteri; i membri della quale furono inviati in India, in Australia, in Europa, nelle Americhe ecc. È stato anche fondato un istituto di ricerche scientifico-tecniche, mentre il Museo Commerciale che già esisteva, ha ricevuto nuovo impulso e nuovi mezzi finanziari per il più efficace funzionamento.

Larghi acquisti di terreni e di miniere pare che siano stati già fatti in Siberia, ed attivissima è stata in genere l' azione svolta per estendere la propria influenza all' estero, principalmente diretta alla conquista di numerosi mercati, sui quali prima della guerra dominava il commercio tedesco, a cui il Giappone vuol sostituire il proprio.

Nel frattempo le costruzioni marittime, essendo state energicamente intensificate per appoggiare la espansione economica giapponese nel Pacifico e nell' Oceano Indiano, nuove e numerose linee di comunicazioni vanno gradatamente sostituendosi a quelle degli altri Stati e si formano nuove correnti di traffico con i porti degli Stati Uniti e dell' America

del sud: per non parlare dell'attività spiegata più particolarmente in Cina, dove la penetrazione giapponese sorretta da organizzazioni bancarie ha fatto grandissimi progressi.

§ 5. - **Stati Uniti.** — Gli Stati Uniti non hanno mancato di provvedere allo sviluppo delle esportazioni, organizzando con larghi mezzi un apposito ufficio alla dipendenza del Ministro del Commercio, con agenzie nelle più importanti città della Confederazione e in stretta collaborazione con le Camere di Commercio, mentre numerosi delegati commerciali sono stati nominati all'estero in quei paesi ove prima non esistevano.

Intanto, durante il periodo della neutralità, gli Stati Uniti hanno saputo sfruttare la loro posizione neutrale, facendo un vastissimo lavoro di penetrazione economica specialmente nell'America del Sud, dove con numerosi investimenti di capitale, con le istituzioni di sedi bancarie essi sono riusciti ad attirare tutto il commercio esercitato precedentemente dalla Germania, per la quale, come è noto, l'America del Sud costituiva uno dei principali mercati di esportazione. Anche ad altre regioni si è rivolta l'attività economica degli Stati Uniti, come per esempio alla Siberia e alla Cina, dove il capitale americano ha preso larga parte, specialmente nello sfruttamento

di miniere di metalli e di carbone in Siberia e nelle costruzioni ferroviarie in Cina.

Il problema principale del dopo guerra per gli Stati Uniti consiste dunque nel rafforzare la posizione già presa per conservare definitivamente i mercati conquistati, resistendo alla forte concorrenza, che sarà inevitabile dopo la conclusione della pace. Ma evidentemente la buona posizione iniziale, in cui essi si troveranno, renderà relativamente agevole il mantenere i vantaggi, mentre d'altra parte il grande bisogno, in cui si troveranno per vari anni gli Stati europei, permetterà agli Americani di intensificare la esportazione di molti loro prodotti anche in Europa.

Gli Stati Uniti godono del resto dell'eccezionale vantaggio di avere fortissima esuberanza di capitali, sicchè nessuna preoccupazione vi potrà essere in loro da questo lato; mentre l'impulso straordinario dato alle costruzioni marittime, per le quali fin dal 1916 fu nominato il Board of Shipping Commissioners, farà trovare gli Stati Uniti dopo la guerra con una delle più potenti marine mercantili per la navigazione transoceanica.

Sicchè la grande potenzialità economica, gli opportuni provvedimenti già adottati e la notevole attività spiegata nel tempo della neutralità riducono di molto per gli Stati Uniti la difficoltà dei problemi del dopo guerra.

Tra questi quello che sembra maggiormente preoccupare gli uomini delle finanze e dell'industria è la probabile mancanza di mano d'opera nel primo periodo, per cui forse si renderà necessario attivare correnti immigratorie, che possano supplire alla deficienza. Ma oltre a questo problema relativo alle condizioni del mercato di lavoro e a quelli che si riferiscono ad eventuali necessarie modificazioni nei futuri rapporti tra capitale e lavoro, gli altri problemi del dopo guerra sono facilmente sormontabili, date le speciali condizioni di floridezza in cui si trovano gli Stati Uniti, ai quali più che ad ogni altra nazione riuscirà agevole di assicurarsi le materie prime.

Tali condizioni di eccezionale floridezza economica sono forse il motivo che spinge gli uomini di affari a desiderare, come uno dei primi atti del dopo guerra, la cessazione dell'ingerenza governativa sulle industrie e sui commerci troppo vincolativa delle iniziative individuali. La larga disposizione di mezzi, di cui individualmente le industrie sono fornite, non fa loro avvertire quel bisogno di raccoglimento e di protezione, che invece in molti degli altri paesi ora in guerra sarà fortemente sentito. Ma convien notare d'altra parte, che, malgrado queste aspirazioni ripetutamente manifestate, per quanto riguarda specialmente il commercio di esportazione anche negli Stati

Uniti è importante il processo di organizzazione e di concentrazione, il quale difficilmente potrà scomparire con la fine della guerra.

§ 6. - **Francia.** — In Francia si è avuta pure la nomina di qualche Commissione e la costituzione di qualche ufficio speciale.

Si cercò fin dall'aprile 1915 di formare un'associazione centrale fra tutte le ditte interessate all'esportazione, quasi per costituire un sindacato; ma non pare che l'iniziativa abbia avuto successo.

Più attive si mostrarono le Camere di Commercio per quanto riguarda lo sviluppo dell'espansione all'estero, sia costituendo un grande organo centrale fra le più importanti associazioni, sia agendo singolarmente; alcune nuove Camere di commercio sono state pure istituite all'estero.

Quantunque manchi un organo centrale speciale per lo studio delle questioni del dopo guerra, e non vi sia per conseguenza un'azione coordinatrice delle singole iniziative, non può dirsi che il Governo si disinteressi della preparazione.

Sembra che i vari Dicasteri, ciascuno per la materia di propria competenza, abbiano, sebbene in ritardo, iniziato con grande attività gli studii relativi ed adottato anche alcuni provvedimenti preparatori per la soluzione

dei più importanti problemi relativi alla futura politica economica della nazione. Così per esempio è avvenuta recentemente la denunzia dei trattati internazionali in materia doganale e di altri che comunque potessero vincolare la futura sistemazione economica nei rapporti internazionali.

Degne di nota sono pure importanti manifestazioni di attività legislativa in materia economica e specialmente per l'assestamento dei futuri rapporti tra capitale e lavoro.

Il Ministero del Commercio intanto procede ad opportuni accertamenti sulle risorse e sui bisogni del paese dopo la guerra, ed ha istituito una Commissione tecnica permanente per lo studio delle misure adatte all'unificazione dei principali elementi delle costruzioni meccaniche e metalliche, studio del resto già iniziato per proprio conto da parte di alcuni gruppi di industrie francesi.

§ 7. - **Altri paesi.** — Perfino i più lontani paesi non tralasciano di occuparsi dei problemi del dopo guerra, per lo studio dei quali fu recentemente presentato un progetto in Australia. I punti essenziali di esso consistono nel promuovere speciali associazioni fra ciascuna industria composte di tutti i produttori dell'industria stessa; nella formazione di un Consiglio Generale del Commercio e dell'In-

dustria composto dei rappresentanti delle varie associazioni; nella istituzione di un ufficio del Commercio e dell' Industria. Inoltre rappresentanti commerciali verrebbero nominati nei principali mercati di oltremare e un ufficio scientifico industriale con personale e mezzi adatti è a disposizione del Consiglio del Commercio e dell' Industria e delle associazioni industriali.

Capitolo III.

CENNI SULLO STATO DELLA PREPARAZIONE IN ITALIA

Di fronte alla grande attività spiegata dalle altre nazioni, non abbastanza è stato fatto fino ad oggi presso di noi. Non sono mancate singole iniziative da parte di uno o di altro organo interessato; ma trattasi di iniziative sporadiche e slegate, consistenti per lo più in indagini preliminari, mancanti di quella coordinazione che deve esistere nello studio di materia così complessa. Tutto ciò che è stato finora fatto dall' uno o dall' altro ufficio potrà riuscire utile in quanto servirà a fornire gli elementi necessari per lo studio complessivo dei problemi; ma da una parte è da notare che molto spesso si tratta di provvedimenti consistenti più che altro in affermazioni di principii non seguite in pratica da applicazioni proficue, e dall' altra che l' azione isolata

e indipendente dei singoli organi porta talvolta a moltiplicazioni di iniziative su taluni determinati argomenti e a completa trascuranza di altri.

Tra le varie iniziative, sono notevoli alcune del Ministero dell'Industria del Commercio e del Lavoro, che del resto può dirsi essere il Ministero più direttamente interessato nella maggior parte dei problemi del dopo guerra. Esso opportunamente ha per suo conto iniziato studi ed indagini relative a vari singoli problemi. La più notevole di tali indagini, anche perchè di carattere più generale, è l'inchiesta fatta presso le Camere di Commercio del Regno e le più importanti associazioni economiche, le quali tutte furono invitate a manifestare il loro pensiero sui problemi industriali e commerciali del dopo guerra, esprimendo i propri voti e suggerimenti, e fornendo tutti i possibili dati relativi ai problemi stessi. In particolar modo l'attenzione degli enti indicati fu eccitata a ricercare quali nuove industrie potessero più utilmente sorgere e quali di quelle esistenti fossero capaci di ulteriore sviluppo in relazione alle presumibili condizioni del dopo guerra nei rispettivi distretti, esprimendo il loro giudizio sui mezzi più idonei a facilitare le iniziative private con la coordinazione dei mezzi locali e con l'opportuno intervento dei poteri centrali.

I voti e le proposte delle Camere di Commercio e delle altre associazioni interessate, opportunamente coordinati ed elaborati, daranno un materiale prezioso per l'accertamento delle attuali condizioni e per determinare l'indirizzo da imprimere alla trasformazione delle industrie, per il loro sviluppo e, in genere, per quanto riguarda la ripresa della vita economica nazionale.

Altre speciali iniziative furono pure prese dal Ministero dell'Industria per gli studii circa l'espansione del commercio nazionale e per le future relazioni con l'estero. A tale scopo è stata ordinata qualche missione commerciale per la visita di alcuni mercati esteri, si è facilitata la istituzione di talune nuove Camere di Commercio all'estero e così via.

Furono poi creati parecchi Comitati o Commissioni centrali per alcune tra le principali industrie nazionali, ai quali sono stati chiamati a partecipare alcuni elementi tecnici. Tali enti, destinati principalmente ad agevolare lo svolgimento delle industrie durante la guerra, potranno pure portare il loro utile contributo per il periodo successivo, specialmente per quanto riguarda l'approvvigionamento delle materie prime e la proposta di tutti quei provvedimenti, che varranno ad agevolare l'organizzazione e lo sviluppo delle singole industrie nel periodo critico della transizione. In parti-

colare, tali Comitati centrali furono nominati per l'industria laniera, per quella della carta, per le industrie chimiche, per l'industria zolfifera, agrumaria e per altre.

Notevole è stata pure l'attività dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti.

Non mancano studii per il miglioramento delle vie di comunicazioni ferroviarie in considerazione del futuro commercio; e vi sono pure progetti già approvati e lavori iniziati specialmente per quanto riguarda la questione dei porti nell'Adriatico: notevolissimo è quello per il grandioso porto, che dovrà sorgere a Venezia e che varrà a compensare in un avvenire non remoto quella città così cara a tutti gli italiani dei danni economici da essa subiti durante la guerra.

A questo punto non può omettersi di menzionare la grande opera per la sistemazione della navigazione interna, che dovrà attivare il commercio per via d'acqua fra Milano e Venezia, opera al cui compimento ha validamente collaborato nel corso delle operazioni di guerra la Regia Marina con l'esecuzione dei grandi canali nella parte adriatica.

Importanti sono gli studi intrapresi per la riforma della nostra amministrazione centrale e locale.

Con decreto luogotenenziale del 10 febbraio, 1918 n. 107 il Governo, nel provvedere

all'aumento temporaneo delle retribuzioni al personale civile e militare delle Amministrazioni dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, prese l'impegno di procedere anche entro un periodo non lungo alla riforma generale dell'amministrazione. A tale scopo fu nominata una Commissione con l'incarico di studiare il complesso problema e di presentare le sue concrete proposte entro il 30 giugno 1918. La Commissione procede alacremente nei suoi lavori, sebbene sembri difficile che questi possano essere compiuti nel termine assegnatole, il quale dovrà essere certamente prorogato. I criteri fondamentali della riforma sono determinati nello stesso Decreto, il quale infatti stabilisce che lo studio della Commissione deve essere fatto sulla base:

a) della semplificazione degli organi di amministrazione e dei controlli conseguibili sia col riordinamento degli uffici e delle relative attribuzioni, sia con soppressioni di gradi gerarchici e riduzione di personale in misura non inferiore a un quarto in media per ciascun Ministero e per l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, prendendo norma dalla esperienza tratta dal funzionamento dei servizi durante il periodo di guerra;

b) del rafforzamento delle responsabilità individuali dei funzionari;

c) dell'ordinamento organico degli stipendi sulla base del sistema dei ruoli aperti;

d) della riforma dell'ordinamento delle pensioni;

e) del consolidamento della spesa di personale per ciascun Ministero, e della devoluzione a beneficio di detto personale delle economie conseguite sotto il limite della spesa stessa.

La Commissione esaminerà inoltre quegli altri problemi speciali attinenti al riordinamento dell'Amministrazione, che, o per indicazione del Governo o di sua iniziativa, si ravviseranno opportuno argomento di riforma.

Dalle indagini della Commissione restano fuori gli ordinamenti militari, giudiziario e scolastico.

Successivamente, con Decreto luogotenenziale in data 18 aprile 1918, n. 511 fu provveduto alla nomina di un'altra Commissione per lo studio delle riforme da apportarsi agli ordinamenti amministrativi e tributari delle Provincie e dei Comuni del Regno.

Nella massa enorme ed eterogenea dei provvedimenti di natura legislativa presi dal Governo durante la guerra, di solito sotto la pressione dell'immediato bisogno, molto spesso senza alcuna coordinazione e con insufficiente preparazione, ve ne sono pure taluni che, quantunque suggeriti da speciali esigenze del momento e diretti a superare difficoltà attuali, non sono senza influenza per l'avvenire e

servono così indirettamente come preparazione in qualche punto speciale della economia nazionale per il dopo guerra.

Così, per esempio, è da ricordare il decreto luogotenenziale in data 7 febbraio 1916 n. 123, completato dai successivi decreti 3 settembre 1916 n. 1107 e 9 novembre 1916 n. 1646, con i quali fu fatto divieto alle società commerciali durante il periodo della guerra di distribuire un dividendo superiore all' 8 per cento del capitale sociale versato, prescrivendosi che tutto il di più degli utili realizzati in ogni esercizio dovesse essere accantonato e costituito in riserva speciale di rispetto. Almeno una terza parte degli accantonamenti destinati a costituire tale riserva deve essere investita in titoli di Stato e il resto non può essere impiegato ad aumento di capitale, salvo che per investirlo in ampliamento o trasformazione degli impianti esistenti. Un trattamento di favore è fatto alle società costituite dopo la dichiarazione di guerra, alle quali è consentita la distribuzione degli utili fino al 10 per cento del capitale versato.

Non è questo il luogo per indugiarsi nell' esame completo delle disposizioni ora rammentate, riguardandone da ogni lato la portata; ma, qualunque possa esserne il giudizio complessivo, è certo che, per quanto riguarda il tema che ci occupa, esse sono di notevole

importanza, giacchè, obbligando le società ad accantonare una parte degli utili che le presenti eccezionali condizioni permettono loro di conseguire in misura straordinaria, tendono a rafforzarne la consistenza economica per metterle in grado di far fronte alla crisi che seguirà la guerra. Inoltre, dalle disposizioni accennate le società sono spinte a provvedere all' ampliamento e al perfezionamento dei loro impianti, il che si risolve in giovamento per l' economia nazionale.

È da notare, del resto, che la necessità di opportune previggenze per il rafforzamento economico delle aziende è sentita energicamente dai nostri industriali. È generale infatti la tendenza all' aumento di capitale delle società commerciali: nell' anno 1917 l' ammontare dei capitali investiti nelle società anonime raggiunse la cifra complessiva di circa un miliardo e trecento milioni. Questa tendenza ha assunto così un carattere perfino pericoloso, poichè le emissioni di nuove azioni non sempre sono giustificate da esigenze industriali o finanziarie, ma talvolta sono apparse come dirette a scopo speculativo, quando non abbiano quello di sottrarsi alla tassazione dei sopraprofitti di guerra. Si è quindi sentita la necessità dell'intervento moderatore dello Stato per contenere le nuove emissioni nei limiti della effettiva potenzialità economica dell' azienda,

evitando di aggravare artificiosamente il volume dei titoli in circolazione e di disperdere il risparmio nazionale, cui lo Stato deve pure far ricorso frequentemente per i fini della guerra. Con decreto del 14 marzo 1918 è stato perciò stabilito che le deliberazioni per aumento di capitale da parte di società commerciali non possono diventare esecutive, senza l'approvazione del Ministro dell'Industria, di accordo con quello del Tesoro.

Ad altre speciali iniziative e provvedimenti presi finora avremo occasione di accennare nel corso di queste note. Intanto questi accenni sono più che sufficienti per confermare il giudizio già espresso sulla nostra impreparazione al vasto problema. Questo, del resto, non potrebbe essere risoluto efficacemente lasciandone l'iniziativa e affidandone l'esecuzione ai diversi Ministeri interessati per le varie materie cui i singoli problemi si riferiscono. Ciascuno di essi agirebbe nella chiusa sfera della propria competenza; mentre i problemi del dopo guerra, come avremo occasione di porre in rilievo continuamente, sono tra loro strettamente connessi: devono quindi essere studiati e risoluti non isolatamente. Occorre perciò che le varie Amministrazioni dello Stato agiscano in connessione tra loro; ed è quindi necessario che vi sia un organo centrale, che coordini il lavoro, che rappresenti la mente direttiva di tutti gli

studii relativi ai problemi del dopo guerra, dando l'impulso alle varie Amministrazioni ed assicurandone la correlazione. I problemi del dopo guerra sono costituiti da un enorme problema centrale, che si scinde in una serie di grandissimi problemi, ciascuno poi via via in una minuzia tecnica di risoluzioni. Se non si concentra l'attività in un organo centrale, questi problemi non si risolveranno ovvero vi saranno soluzioni saltuarie, spesso inutili, qualche volta dannose.

Per provvedere alla necessità di questi studii con unità di indirizzo e di direzione fu emesso in data 16 settembre 1917 un decreto che stabiliva la istituzione di una Commissione che, sotto la direzione di Comitati di Ministri per ogni gruppo di materie, avrebbe dovuto occuparsi dei problemi del periodo di transizione dalla guerra alla pace. La Commissione non fu formata nel breve spazio di tempo in cui rimase in vita il ministero Boselli, che aveva provocato quel decreto. Sopravvenuta la crisi ministeriale nell'ottobre successivo, trascorsero dei mesi senza che si provvedesse in modo alcuno a questa urgente necessità. Finalmente un nuovo decreto in data 21 marzo 1918 ha dato un diverso ordinamento all'organo centrale che dovrà studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace. A tale scopo

è stata istituita una Commissione centrale divisa in due Sottocommissioni: una per tutto ciò che riguarda l' assetto del dopo guerra relativo alle materie giuridiche, amministrative e sociali; l' altra per quello relativo alle materie economiche in special modo all' industria, al commercio e all' agricoltura. Le due sottocommissioni sono a loro volta suddivise in numerose sezioni, a ciascuna delle quali potranno essere aggregati, per riferire su determinate questioni, funzionari delle pubbliche amministrazioni e in generale persone particolarmente competenti nelle questioni medesime. La Commissione centrale è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dei presidenti delle due sottocommissioni e dei presidenti di tutte le sezioni. Essa stabilirà il piano generale dei lavori, risolverà tutte le questioni di attribuzioni fra le due sottocommissioni, esaminerà quelle di competenza mista e coordinerà le relazioni e le proposte delle sottocommissioni redatte in base ai lavori delle singole sezioni, in una relazione generale.

Dopo oltre due mesi dalla data del decreto, si è ancora nella fase preparatoria della composizione di queste varie sezioni; sicchè il lavoro proficuo non è stato ancora iniziato.

PARTE PRIMA

PROBLEMI RELATIVI AL MOMENTO DELLA CONCLUSIONE DELLA PACE

Capitolo I.

CENNO GENERALE DEI PROBLEMI RELATIVI AL MOMENTO DELLA CONCLUSIONE DELLA PACE

Un primo gruppo di questioni riguarda il momento stesso della stipulazione della pace. I trattati che porranno fine a questa guerra mondiale, cui hanno partecipato non soltanto gli eserciti dei vari Stati, ma addirittura le intere popolazioni con tutta la forza della loro capacità produttiva ed economica, non potranno soltanto consistere, come i trattati che posero fine ad antiche guerre, in modificazioni territoriali degli Stati, nè potranno limitarsi a regolare tra i medesimi i rapporti di puro diritto pubblico internazionale, in senso stretto. Essi invece saranno dei veri e propri trattati commerciali ed industriali fra nazioni. Il più importante dei recenti trattati, infatti, quello franco-germanico di Francoforte, che

confermò e completò i preliminari di pace di Versailles del 26 febbraio precedente e fu seguito poi da parecchie convenzioni suppletive, regolava con queste minutamente rapporti di natura commerciale ed economica: ed è certissimo che i trattati di pace che chiuderanno l'attuale guerra avranno in questo campo un'estensione anche maggiore e saranno di capitale importanza, poichè ad essi prenderà parte il maggior numero degli Stati del mondo, ciascuno dei quali cercherà di difendere e far prevalere i propri interessi particolari, per assicurare a sè stesso la migliore situazione possibile relativamente alle competizioni economiche e commerciali, che seguiranno alla fine della guerra.

È quindi indispensabile che al momento della conclusione della pace tutti gli elementi necessari per la risoluzione delle questioni, le quali dovranno essere regolate nel trattato, siano stati già accuratamente raccolti, e che ciascuno dei Governi interessati abbia già formato un piano preciso di ciò che converrà richiedere e cercare di ottenere, con la chiara visione dei bisogni del proprio paese.

Tra le questioni che il trattato di pace dovrà regolare, alcune sono di carattere strettamente politico internazionale e costituiscono il contenuto fondamentale del trattato medesimo. Esse riflettono l'assetto territoriale e la

determinazione della sfera di efficienza della sovranità dei vari Stati contraenti. Le annessioni territoriali, le eventuali occupazioni militari, i protettorati, le zone di influenza riservate ai singoli Stati, le colonie, la determinazione dei diritti dei cittadini e degli enti nazionali in territori stranieri sono tutti argomenti di questo carattere.

Naturalmente la risoluzione che potrà darsi a queste questioni varierà secondo i risultati della guerra, i quali anzi si concretano essenzialmente nella sistemazione di questa materia. È quindi ovvia la necessità di una sapiente preparazione a trattare siffatti argomenti. Questi però costituiscono materia di politica estera in senso stretto, la quale va riservata agli organi costituiti dello Stato. La pubblica trattazione di tali argomenti non sarebbe opportuna e non potrebbe essere nemmeno completa per la impossibilità di valutare tutti gli elementi relativi. Gli argomenti accennati non rientrano quindi nella categoria dei problemi relativi al dopo guerra, che formano oggetto dei presenti studi, i quali vogliono essere limitati alle questioni di carattere economico, giuridico, sociale e finanziario. Non deve però tacersi che anche gli argomenti su accennati, pure essendo di natura fondamentalmente politica, hanno grandi attinenze coi rapporti economici, come si dirà in seguito,

Ugualmente rimane fuori del campo dei presenti studi un' altra ampia e fondamentale categoria di questioni di carattere, per così dire, politico-militare, le quali pure i trattati di pace dovranno regolare quasi a complemento delle materie dianzi enumerate. Si dovrà infatti tener conto delle esigenze di carattere militare nell' assicurare le garanzie strategiche, le quali rendano possibile la vita della Nazione senza la continua minaccia di aggressione da parte di Stati vicini; nel fissare le frontiere che permettano una facile difesa del territorio nazionale; nel determinarne i porti e punti d' appoggio marittimi necessari ai movimenti e all' efficienza della flotta. Simili considerazioni di ordine militare-politico dovranno determinare i patti circa il tempo e il modo dell' eventuale ritiro delle truppe dai territori occupati. Dicasi analogamente per le condizioni e le modalità del graduale disarmo e le eventuali pattuizioni per limitazioni di armamento terrestre e marittimo. Può rientrare anche negli argomenti di carattere prevalentemente politico il regolamento delle navi nemiche catturate o sequestrate. Anche qui non mancano attinenze con i rapporti economici, ma sono sopratutto considerazioni politiche quelle che devono guidare alla soluzione di questi argomenti, i quali, insieme cogli altri cui dianzi si accennò, costituiscono il complesso delle materie, che sono

l' oggetto più essenziale dei trattati di pace, ma non sempre il più importante dal lato delle pratiche conseguenze.

Ad esse faranno seguito e in certo modo con esse si compenetreranno numerose questioni relative a rapporti economici, finanziari e commerciali, di cui i trattati di pace dovranno pure occuparsi.

A queste questioni si restringe il quadro dei problemi relativi al dopo guerra, dei quali si occupa il presente scritto. Da questi dipenderà in gran parte il futuro assetto economico della nazione.

Capitolo II.

PROBLEMI RELATIVI AI RAPPORTI ECONOMICI DERIVANTI DIRETTAMENTE DALLA GUERRA

Si presenta innanzi tutto al nostro esame quel complesso di questioni relative ai rapporti economici, che sono sorti con la guerra o che da questa direttamente derivano, le quali questioni dovranno trovare la loro soluzione nei trattati di pace. Questi non potranno infatti non provvedere alla liquidazione e alla sistemazione delle conseguenze economiche immediate della guerra, quali i risarcimenti dei danni bellici, la liquidazione delle misure eccezionali prese durante la guerra dai singoli Stati a carico delle attività economiche dei sudditi nemici, il regolamento dei rapporti privati tra i sudditi dei paesi belligeranti, che durante il periodo della guerra siano rimasti in sospeso, ed altri di simile natura.

La questione del risarcimento dei danni di guerra è di speciale importanza e si presenta al nostro esame sotto un duplice aspetto.

Da un lato essa va esaminata come una questione per così dire puramente interna, nei rapporti cioè fra lo Stato e i cittadini, che abbiano sofferto danni alle persone e alle loro cose per effetto di operazioni belliche, sia da parte del nostro esercito, sia per opera del nemico. Se ed in che modo e entro quali limiti debba procedersi da parte dello Stato al risarcimento totale o parziale di questi danni è questione di cui avremo occasione di occuparci in seguito. Qui intendiamo parlare dei danni di guerra esclusivamente nei rapporti internazionali, quali pretese da accampare al momento della conclusione della pace verso i nostri nemici.

Condizione preliminare, affinchè di questo possa discutersi adeguatamente nelle trattative di pace, è la conoscenza precisa dei danni di ogni specie, che la guerra ha fatto risentire alla nazione. Occorre quindi l'accertamento e la documentazione delle spese sostenute per l'esercito e la marina, distinguendole possibilmente secondo il nemico contro cui si è combattuto; delle spese occorse per i prigionieri di guerra distinte secondo gli Stati nemici, cui appartengono i vari gruppi di prigionieri; delle spese per l'amministrazione delle terre

occupate; delle spese per l'assistenza civile e di quelle sostenute e da sostenere per le pensioni ai feriti, ai mutilati, nonchè alle famiglie dei morti. Inoltre occorre calcolare i danni che l'economia nazionale abbia risentito e risenta per effetto delle perdite degli uomini e quelli che consistono nelle perdite economiche subite in patria per il ritorno degli emigrati. È necessario poi il preciso accertamento dei danni cagionati durante la guerra a proprietà dello Stato, delle provincie, dei comuni, degli enti pubblici e dei privati, in terra e in mare, distinguendo possibilmente i danni cagionati dalle nostre operazioni di guerra da quelli cagionati dal nemico: e tra i danni che sono stati cagionati direttamente dal nemico vanno rilevati in modo speciale quelli prodotti da atti contrari al diritto delle genti sia a cose sia a persone.

Nè basta: è ancora indispensabile la raccolta di tutti i dati relativi alle misure eccezionali prese dagli Stati nemici contro i beni di sudditi italiani, la quale raccolta, oltre che ai fini dell'accertamento dei danni subiti dai nostri connazionali oltre confine, sarà necessaria altresì perchè sia possibile nel trattato di pace avere anche riguardo a questo punto, come si dirà in seguito.

Particolare considerazione nella raccolta di tutti questi elementi dovrà tenersi dei danni

prodotti dal nemico nelle regioni da lui occupate durante la guerra, e specialmente in forza di tutte quelle misure, le quali non potrebbero farsi rientrare nelle regole ammesse dal diritto delle genti per il caso di temporanee occupazioni belliche.

Naturalmente non è possibile tracciare fin da ora un piano preciso circa la soluzione definitiva, che bisognerà dare alla questione del risarcimento dei danni: cioè fino a qual punto e in qual misura dovrà ammettersene il risarcimento. È troppo ovvia l'osservazione che ciò dipenderà dalla soluzione della guerra e dalla potenza che potrà aversi nel richiedere. Sarebbe però puerile fermarsi a questa obbiezione per tralasciare lo studio del problema, il quale anzi va studiato da ogni lato con tanto maggior cura, quanto più ne è incerta la soluzione. La raccolta e la elaborazione dei dati relativi serve alla preparazione necessaria di tutte le possibili soluzioni, le quali vanno esaminate in relazione alle varie ipotesi che bisogna configurarsi, per ognuna delle quali deve essere preparata la soluzione più confacente da proporsi e da sostenersi, in guisa da essere pronti in tutti i casi, applicando poi l'uno o l'altro dei progetti studiati ed armonizzandoli tra loro, secondo le circostanze concrete. Qualunque possa essere la condizione di cose che i risultati della guerra porranno in

essere, la padronanza assoluta dei vari elementi di fatto è indispensabile per la discussione, allo scopo così di potere concretamente accampare da parte nostra precise pretese, come di potere eventualmente contrapporre a pretese nemiche concrete e accertate partite.

È noto che durante la guerra sono state prese diverse misure a carico delle attività economiche dei sudditi nemici, quali sequestri di beni e requisizioni di proprietà appartenenti a cittadini di paesi nemici. È noto inoltre che furono messe sotto sequestro o sotto controllo le case di commercio di nazionalità nemica. Al cessare della guerra occorrerà sistemare tutta questa materia, liquidando complessivamente le questioni che derivano da tali provvedimenti, come pure dai sequestri marittimi e dalla cattura di merci. In ciò bisognerà tener conto delle analoghe misure prese dagli Stati nemici a carico dei nostri sudditi.

Anche qui è necessario avere conoscenza precisa degli effetti economici concreti dei provvedimenti presi rispettivamente da noi e dal nemico. Senza questa conoscenza, qualsiasi soluzione sarebbe arbitraria e piena di incognite. Non basta contentarsi di formule astratte, quando si tratta di rapporti economici, poichè molto spesso soluzioni, che teoricamente appaiono più soddisfacenti, si trasformano in concreto in dannose disparità econo-

miche. Tale per esempio può essere la clausola che stabilisca astrattamente in genere la parità di trattamento, quando la diversa condizione delle cose renda l'applicazione pratica della clausola di sommo vantaggio per uno dei paesi e di minimo per l'altro. Per tutelare effettivamente gli interessi nazionali è indispensabile conoscere esattamente in ogni caso il valore di ciò che si concede in confronto a quello che si ottiene.

Occorre quindi che si abbia una statistica quanto più è possibile esatta delle proprietà nemiche: beni materiali, crediti, aziende, che furono oggetto delle misure prese.

Importanti accertamenti in questo campo sembra che siano stati già iniziati. In seguito ai provvedimenti relativi al divieto di commercio con i sudditi nemici e alle misure restrittive a carico di aziende commerciali in cui siano interessi di nemici, fu istituito presso il Ministero di Industria, Commercio e Lavoro un Comitato incaricato di riunire e coordinare il lavoro occorrente per l'attuazione dei detti provvedimenti. Al Comitato fa capo tutto ciò che riflette il movimento delle aziende sottoposte a controllo, sia per quanto riguarda l'azione svolta dai Prefetti, sia per l'esame dei ricorsi, sia per la risoluzione delle controversie, sia infine per la sorveglianza in genere sul commercio fra l'Italia e l'estero, in quanto

possa avere rapporti con sudditi nemici. Tutta questa vasta azione pone il Comitato in condizione di raccogliere dati precisi, i quali opportunamente elaborati saranno della massima utilità al momento della conclusione della pace per trattare le questioni circa i rapporti col nemico.

Occorre pure raccogliere il maggior numero di dati possibili circa le misure prese dagli Stati nemici contro i beni dei sudditi italiani, come confische di beni, sequestri e liquidazioni di case commerciali e industriali, requisizioni di ogni genere; non che degli atti di varia natura, che comunque abbiano colpito le attività economiche di sudditi nostri, quali, ad esempio, in Germania le vendite all'asta di case di operai italiani per quote di graduale acquisto rimaste insolute, vendite di azioni, e via dicendo. Bisogna pure avere esatta notizia dei sequestri marittimi operati dal nemico ai nostri danni e del valore della merce da lui catturata.

È indispensabile che alla raccolta dei dati relativi si proceda senza indugio, rivedendo quanto in questo campo possa essere stato fatto dai vari ufficii interessati e spingendo le ulteriori indagini che si renderanno convenienti.

A questo argomento si connette l'altro relativo al regolamento dei rapporti privati fra

sudditi appartenenti agli Stati ora belligeranti. È noto che un decreto in data 8 agosto 1916 stabilì il divieto di commercio nel Regno e all'estero con sudditi nemici: analoghi divieti furono pure imposti dai governi degli Stati nemici ai propri commercianti e produttori. Inoltre, anche prima dell'accennato decreto, alcune disposizioni furono emanate circa i rapporti con i nemici e fu loro limitata o interdetta la libera disponibilità delle proprie attività nel Regno. Del resto, indipendentemente dai cennati divieti, lo stato di guerra di per sè stesso aveva prodotto i suoi effetti sui contratti preesistenti, rimasti così o rotti o in sospeso. Terminata la guerra, bisognerà provvedere a riannodare queste relazioni.

Si presenta così un complesso di non facili problemi, ai quali è necessario pensare fin da ora, poichè alcuni principii per la soluzione di essi dovranno essere stabiliti al momento stesso della conclusione della pace nelle convenzioni internazionali a questa relative. Non si può lasciare tale materia senza pattuizioni, con riguardo sopratutto al regolamento dei contratti in corso stabiliti per un tempo tale da oltrepassare la data della pace. Particolarmente dovrà provvedersi agli affari di borsa, date le condizioni del mercato dei valori, e ai contratti di assicurazione sulla vita, incendi e rischi marittimi.

Molto importante è pure il regolamento dei debiti e dei crediti dei sudditi italiani verso i nemici. Anche qui è necessario raccogliere tutti gli elementi possibili, cercando di formare una vera statistica dei crediti e debiti privati. Lo speciale Comitato, al quale abbiamo accennato precedentemente, nel corso dei suoi lavori ha avuto opportunità di iniziare in proposito i relativi accertamenti, che permetteranno una esatta valutazione dell'entità economica del problema, dalla quale deriverà una maggiore o minore convenienza dell'intervento dello Stato nella soluzione di esso. Inoltre gli elementi che verranno raccolti potranno porre in luce i lati particolari del problema e suggeriranno gli eventuali provvedimenti, che nell'interesse generale dell'economia nazionale si rendessero necessari.

Non può omettersi, per esempio, di prendere in esame gli effetti dell'inadempimento dell'obbligazione. La mora del debitore, del tutto esente da colpa, va pure regolata con particolari disposizioni relative alla decorrenza degli interessi e all'ammontare del cambio, giacchè la posizione del debitore di fronte all'entità del debito trovasi profondamente mutata per effetto delle oscillazioni nel valore della moneta prodotte dalla guerra.

È inoltre da considerare se sia conveniente nell'interesse dell'economia nazionale e in

quello particolare dei debitori lasciare che gli interessati provvedano liberamente a regolare in modo diretto i loro rapporti, ovvero si renda più opportuno, date le eccezionali condizioni del momento, che i pagamenti siano tutti eseguiti attraverso organi unici, i quali possano così funzionare da Clearing-house fra gli Stati; anche allo scopo di evitare possibilmente nella prima ripresa di affari decisioni di tribunali compromessi e difficilmente imparziali.

Gli accenni ora fatti bastano a dimostrare l'entità del problema, lo studio del quale non deve quindi essere trascurato.

Un altro punto, sul quale occorre egualmente che siano raccolti tutti gli elementi di studio, è quello relativo ai brevetti di invenzione (disegni, marchi, ecc.). Durante la guerra parecchie disposizioni sono state emesse, alcune generali a tutte le privative a chiunque appartenenti, intese a permettere allo Stato di farne uso nell'interesse della difesa nazionale o per fini di pubblica utilità, altre dirette specialmente contro le privative spettanti a sudditi nemici, delle quali sospendono l'efficacia ed autorizzano l'uso da parte di ditte nazionali nell'interesse dei servizî pubblici.

Per la liquidazione di tali provvedimenti eccezionali, di cui necessariamente si discuterà durante le trattative di pace, bisogna aver

notizia precisa dell'uso concretamente da noi fatto di brevetti nemici, come pure di quello fatto dai nemici dei brevetti appartenenti a nostri connazionali. Sul primo punto non è difficile avere dati precisi, i quali devono essere raccolti dagli uffici del Ministero dell'industria.

Sarà anche necessario che, nelle convenzioni che si stipuleranno, si provveda a regolare eventuali casi di decadenze avvenute durante il periodo della guerra per la forzata inazione dei titolari e ad accordare le occorrenti proroghe per il pagamento di tasse.

Anche sotto un altro riflesso bisogna fermare la nostra attenzione sulla materia delle privative industriali. Le convenzioni internazionali esistenti con gli Stati ora in guerra sono ormai cadute per il fatto stesso della guerra. Con il trattato di pace dovranno essere stipulate nuove convenzioni, poichè, come è noto, questa materia di primaria importanza non può prescindere da accordi internazionali per la tutela degli interessi degli industriali nei vari paesi. Le nuove convenzioni non potranno però essere senz'altro modellate su quelle preesistenti, poichè di recente si è da noi provveduto alla riforma delle nostre leggi sulle privative industriali, che erano antiquate e che, come generalmente si lamentava, non garantivano sufficientemente i diritti degli in-

ventori nazionali. Corrispondendo ai desideri da lungo tempo espressi dai competenti, le nuove disposizioni in più punti si discostano dalle antiche, nell'interesse delle industrie nazionali, per le quali le privative non devono costituire un intralcio, come talvolta avveniva in passato. Sopratutto notevoli sono le innovazioni nei riguardi degli stranieri, la protezione dei quali è giustamente subordinata ad un trattamento di effettiva reciprocità.

Le future convenzioni internazionali, che saranno stipulate da noi, dovranno quindi essere coordinate alla nuova nostra legislazione, ed informarsi allo spirito di questa.

Capitolo III.

PROBLEMI RIGUARDANTI LE RELAZIONI ECONOMICHE DOPO LA PACE

Gli argomenti di cui ci siamo occupati nel precedente capitolo ed altri, ai quali si verrà mano mano accennando, sono tra loro strettamente collegati, nel senso cioè che le particolari soluzioni di ciascuno di essi devono essere coordinate all' indirizzo generale da seguire nella ripresa delle relazioni economiche con gli Stati ora nemici. In altri termini, essi costituiscono tanti lati particolari e concrete applicazioni della politica economica, che adotteremo nei confronti degli attuali nostri nemici.

Quale dovrà essere l' indirizzo di questa politica? Naturalmente il generale atteggiamento da assumere nei confronti del nemico non potrà essere che unico da parte di tutti gli alleati. Le soluzioni di singole questioni relative ad interessi particolari all' uno o al-

l'altro degli alleati costituiscono altrettanti corollari dei principii generali comuni a tutti, sui quali sarà fondata la pace. Come la guerra è stata combattuta da tutti collettivamente, così la pace sarà conchiusa in comune: e non sarebbe possibile pensare a trattative diverse e indipendenti da parte di ciascuno degli Stati, che ora sono stretti dal vincolo dell' alleanza. Gli sforzi e i sacrifizii sostenuti insieme per la guerra devono pure avere i loro effetti nel periodo successivo; e del resto gli stessi rapporti economici e finanziari, che durante la guerra si sono costituiti fra gli Stati, rendono necessaria, nell'interesse di ciascuno, una stretta e duratura unione nel campo economico.

La politica economica, che i paesi alleati intenderanno di adottare in confronto dei nemici, determinerà, in via generale, su quali basi dovranno nelle trattative di pace essere fondate le convenzioni per la ripresa delle relazioni economiche col nemico; se cioè a questo dovranno accordarsi eventuali facilitazioni o invece bisognerà fare condizioni tali che gli rendano difficile di sviluppare tutta la sua grande attività sui mercati appartenenti ai territori degli alleati. La lunga e dolorosa esperienza, di cui soltanto lo scoppio della guerra è riuscito a dare esatta cognizione a ciascuno degli Stati alleati, ci metterà certo in guardia contro il pericolo della invasione, che

con arte così sottile seppe il nemico assiduamente esercitare sui nostri mercati; e la diffidenza più che mai giustificata rappresenterà la maggiore protezione contro le subdole arti dell' organizzazione economica del nemico, che tenterà di rinnovare l'asservimento, al quale per tanto tempo soggiacquero le nostre industrie.

È quindi prevedibile che sulla linea da seguire nella politica economica nei confronti degli attuali nostri nemici, vi sarà fra gli alleati il più perfetto accordo in via di principio, e che la tendenza sarà verso una politica oculata e diffidente, la quale non lasci campo soverchiamente aperto all' attività dei nemici nella ripresa delle relazioni economiche con noi.

Fino a che punto questa politica di quasi ostilità nel campo economico potrà aver luogo effettivamente, dipende da molte circostanze, e in grande parte dagli stessi risultati della guerra, i quali naturalmente porranno gli alleati al momento della conclusione della pace in condizione di maggiore o minore potenza di fronte al nemico. Potranno, per esempio, dopo la guerra gli alleati essere in grado di far perdurare la lotta economica contro i nemici o dovranno pure consentire a speciali convenzioni che favoriscano o almeno non mettano il commercio del nemico in condizioni di assoluta inferiorità?

Quali che possano essere le contingenze della guerra, non basta che su questi punti vi sia un semplice consenso di massima e la comunione di sentimenti e di tendenze; occorrono invece accordi precisi e concreti anche sui particolari. La politica economica da seguire nei rapporti degli attuali nemici dovrà essere messa in relazione con quella che adotteremo nei confronti dei nostri alleati. Sull'una e sull'altra noi dobbiamo concertarci a tempo. Purtroppo in materia economica la linea di condotta non può essere tracciata esclusivamente dai moti dell'animo. Soltanto la visione precisa e concreta dei bisogni da soddisfare e le opportune provvidenze prese a tempo debito possono permettere di scegliere la via sicura da percorrere senza pericolo di tentennamenti o di improvvise deficienze.

È quindi tutto un programma di azione economica che deve essere prestabilito, con lo studio dei singoli problemi nelle loro più minute particolarità: programma che riflette così i rapporti con i nostri alleati, come quelli da stabilire con gli attuali nostri nemici.

Finora non risulta che con gli alleati siano state iniziate serie pratiche su questi punti, mentre, come è noto, i nostri nemici hanno già studiate e concordate tra loro le relazioni economiche che dovranno unirli anche per il tempo successivo alla guerra, in guisa che nel

campo economico si svolga quella stessa unità di azione, che si è mostrata continuamente nella condotta militare.

Tra noi invece nulla di tutto ciò: abbiamo finora trascurato e trascuriamo di precisare questi punti. Vi fu, è vero, nel 1916 una conferenza a Parigi relativa alle nostre relazioni economiche; ma poichè è quasi pubblico il risultato di quella conferenza, tutti debbono riconoscere che si tratta soltanto di grandi linee, di massime generali; ma nessuno studio particolare fu fatto sopra i singoli punti dei rapporti economici.

Ora è assolutamente necessario, per noi anche maggiormente che per i nostri alleati, che questo studio si faccia e che si prendano gli accordi precisi. Nel coro delle grandi nazioni deliberanti noi siamo economicamente i più poveri; e al momento della pace noi ci troveremo, sotto parecchi aspetti, in condizioni ancora peggiori che non adesso. Oggi i nostri alleati hanno tutto l'interesse di fare dei sacrifizii per aiutarci, perchè noi rappresentiamo una notevole forza, sulla quale essi possono contare. Ma il giorno della pace, questa grande coesione derivante dall'unione degli interessi della guerra viene a cessare. Se noi non provvediamo ad ottenere fin da ora dai nostri amici delle concessioni per il momento della pace e per il tempo successivo, è assai difficile che durante

il periodo di crisi, che attraverseranno tutte le nazioni dopo la guerra, i nostri amici vogliano e possano distogliere dalle loro esigenze impellenti una parte dei propri mezzi per cederla a noi.

Noi usciremo dalla guerra con forti debiti ed avremo bisogno di intensificare la produzione. Dovremo quindi urgentemente provvederci di materie prime per alimentare le nostre industrie; di concimi e di macchine per l'agricoltura; di generi alimentari per le popolazioni. Ci troveremo con una forte crisi dei trasporti, giacchè perderemo la disponibilità delle navi nemiche di cui ora ci serviamo, nè potremo più ottenere dall'Inghilterra il copioso aiuto che oggi ci dà, in parte a proprio detrimento: valido aiuto dovremo perciò chiedere agli americani.

Sono questi punti di eccezionale importanza, la definizione dei quali riflette gli immediati nostri bisogni al momento della conclusione della pace e la possibilità del futuro sviluppo delle nostre industrie.

È necessità quindi che si determini il tonnellaggio a noi indispensabile e che questo venga a noi assicurato nella distribuzione che dovrà farsi tra gli alleati di quanto ne sarà disponibile.

Bisogna poi che con cura e studio precisi si faccia l'accertamento qualitativo e quantitativo delle merci da importare, graduandone

la urgenza, in guisa da poter provvedere alle più gravi esigenze del momento. Trattasi di indagini complesse, lunghe e pazienti, le quali implicano una visione completa delle nostre condizioni del dopo guerra; criteri precisi circa la direzione che dovranno prendere le nostre industrie, i nostri commerci, la nostra agricoltura; valutazione esatta e previdente dei bisogni dei pubblici servizi. Sono indagini che esigono un minuto lavoro di analisi, per ogni ramo dell' attività nazionale, quale è a presumersi che si svolgerà nel periodo immediatamente successivo alla guerra; ma sono al tempo stesso indagini che richiedono larga visione di insieme, in base a criteri direttivi unici. Alla raccolta precisa e completa di tutti i più svariati elementi da parte di singoli ufficii tecnici direttamente competenti deve quindi congiungersi un lavoro di elaborazione di questi elementi con sapiente sintesi da parte di un organo centrale ed unico.

Accèrtati così i bisogni più urgenti, occorre preparare tutto un piano, che permetta di soddisfarli, chiedendo agli alleati che ci forniscano di quello che ci è indispensabile per la nostra vita economica e per la ripresa dei nostri commerci.

Da questi accordi, come si disse, dipende in gran parte per noi la possibilità di seguire nei confronti degli attuali nemici quell' indirizzo di politica economica che concorderemo

con i nostri alleati. È evidente infatti che la sicurezza di non mancare di quanto è a noi più urgentemente necessario potrà metterci in grado di attenerci, occorrendo, ad una rigida linea di condotta. Senza questa sicurezza noi ci troveremmo in condizione di speciale debolezza, che ci spingerebbe fatalmente a particolari transazioni.

Bisogna tener conto che prima della guerra gran parte delle merci a noi occorrenti ci era fornita dalle nazioni, con le quali ora siamo in guerra. È prevedibile che queste abbiano tutto l'interesse a riprendere le relazioni commerciali interrotte e che a tale scopo siano disposte a fare ogni sforzo.

Non sarebbe quindi improbabile che esse volessero, in determinate circostanze, approfittare delle urgenti necessità, alle quali ci trovassimo esposti, per forzarci a fare loro delle speciali concessioni in cambio di merci a noi assolutamente indispensabili, di cui non ci fosse dato di fornirci diversamente. Come potremmo noi avere la forza di respingere la mano che a noi si tendesse quasi apportatrice della salvezza per le nostre industrie, per i nostri commerci o addirittura per la nostra vita nazionale?

Si pensi, per esempio, alla questione del tonnellaggio. È noto che prima della guerra le navi tedesche frequentavano con grande

assiduità i nostri porti. La Germania, anche essa, al cessare della guerra avrà grandissimo bisogno di navi per le proprie esigenze interne; ma d' altra parte essa sta intensificando enormemente la produzione. Sicchè potrebbe darsi che, qualora noi fossimo nella più stretta necessità, senza poter contare sull' aiuto degli attuali nostri amici, alla Germania convenisse di adibire una parte del suo naviglio per i traffici a noi indispensabili, allo scopo di potere così nuovamente impadronirsi del nostro commercio marittimo. Lo stesso può dirsi per parecchie delle merci che a noi mancano e che la Germania sarebbe in grado di fornirci.

Potrebbe avvenire anche di peggio, se non ci premuniamo a tempo. Potrebbe avvenire che il bisogno urgente del rifornimento di materie prime e di altro occorrente alle nostre industrie ci obbligasse a subire anche patti duri, ai quali gli Stati nemici volessero sottoporre la ripresa delle relazioni con noi.

Naturalmente, come si disse, molto dipenderà dai risultati della guerra, ma bisogna prevedere tutto e prepararsi per le varie eventualità, stabilire i necessari accordi in tutti i particolari e metterci così in grado di formare un programma preciso sulla nostra futura politica economica.

Indipendentemente dall' indirizzo generale della politica economica, alcune speciali que-

stioni, che riguardano più direttamente la ripresa delle relazioni immediate, dovranno essere esaminate e risolute; questioni relative alla navigazione, ai porti, agli stretti ecc.; questioni relative al servizio cumulativo dei treni, relative ai viaggiatori, rappresentanti di commercio, e via dicendo. Le speciali condizioni del momento, la grave crisi che si attraverserà, le limitate disponibilità di mezzi nostri di trasporto e la necessità di non distogliere alcuna delle proprie risorse dal servire ai bisogni nazionali possono rendere inevitabili per un certo periodo restrizioni, limitazioni e speciali convenzioni, le quali devono tutte essere prese al momento stesso della conclusione della pace, e talune anzi devono trovare posto nelle convenzioni internazionali. Dicasi egualmente di eventuali divieti temporanei di importazioni, che occorresse stabilire, di provvedimenti speciali per l'emigrazione. Converrà poi in particolar modo stabilire eventuali accordi con gli Stati esteri circa il regime economico delle colonie e dei protettorati.

È quasi superfluo di aggiungere che, per quanto riguarda più specialmente la possibile nostra espansione all'estero, occorre che al momento della conclusione della pace siano già nettamente tracciate almeno le linee fondamentali del programma cui tendiamo, con esatta valutazione dei nostri interessi e con lo

studio completo dei mezzi più idonei a mettere in valore quelle zone, verso le quali a noi convenisse rivolgere la nostra espansione. Non occorre ripetere che dai risultati della guerra dipenderà la possibilità della attuazione del programma. Ma è necessario prevedere anche qui tutte le eventualità, per trovarci preparati a trattare il problema specialmente dal lato economico, con conoscenza precisa delle risorse non solo dei territori, sui quali potrebbero eventualmente cadere le nostre richieste, ma anche delle zone finitime, con le quali quei territori sono o potranno essere collegati in seguito al futuro loro sviluppo. Occorre in sostanza tutto un programma concreto e preciso di concessioni portuali, di canali, di ferrovie, di miniere e simili, che in determinate eventualità, dovremo chiedere agli alleati, ai nemici e anche ai neutri.

In stretta connessione con l'indirizzo della nostra futura politica economica sono le questioni doganali, per le quali la più completa preparazione deve essere fatta prima ancora che si giunga alle trattative di pace, giacchè tra le convenzioni, che in questa occasione si stabiliranno con i vari Stati, precipua importanza avranno quelle relative a questa materia. Può dirsi anzi che tutta la politica doganale avvenire potrebbe essere compromessa fin dal momento della conclusione della pace, se nello

stabilire i patti relativi non si avesse la completa visione di tutte le necessità future della nostra vita economica.

Particolarmente gravi diventano le questioni doganali in questo momento, dato il periodo eccezionale di crisi nei primi tempi del regime di pace. Le incognite del futuro assetto del commercio, la opposizione di interessi vari, le incertezze sullo sviluppo di particolari industrie rendono assai difficile la determinazione delle tariffe. Il bisogno di proteggere le nostre industrie dalla concorrenza straniera, la necessità di assicurare mercati esteri ad alcune categorie di nostri prodotti, specialmente agricoli, la indispensabilità di importare dall'estero le materie prime a noi occorrenti complicano in modo straordinario il problema doganale, la soluzione del quale consiste sopratutto nel contemperare equamente le diverse esigenze, tenendo conto delle varie finalità.

Sul problema doganale avremo occasione di ritornare in seguito. Vogliamo però aggiungere che nelle prime convenzioni internazionali, che su questa materia si stipuleranno alla conclusione della pace, bisognerà tener conto, oltre che del generale indirizzo della futura politica economica, anche delle particolari necessità dell'immediato dopo guerra. Queste potrebbero eventualmente consigliare un regime speciale per questo periodo transitorio,

regime che poi cesserebbe man mano fino all'attuazione del successivo assetto definitivo.

Insieme con le convenzioni doganali, nelle trattative di pace verranno in discussione le altre convenzioni internazionali ora sospese, che dovranno essere ripristinate o modificate, come, per esempio, quella monetaria, le convenzioni ferroviarie, postali, telegrafiche, telefoniche, ecc. la convenzione sugli zuccheri, e via dicendo. Si impone pertanto lo studio e il riesame generale di tutte le convenzioni internazionali preesistenti, in guisa che per ciascuna di esse si abbiano presenti tutti gli elementi per le opportune modificazioni da apportare, così dal lato tecnico, come da quello politico, in relazione cioè alla direzione generale della nostra futura politica economica.

Capitolo IV.

ALTRI PROBLEMI DI VARIA NATURA

Oltre ai rapporti di natura economica, cui abbiamo accennato, vi è pure una serie di questioni di indole sociale e giuridica, le quali forse dovranno essere più o meno completamente regolate al momento della conclusione della pace: questioni relative alla cittadinanza e all'incolato: questioni sul trattamento reciproco da farsi ai sudditi dei diversi Stati; accordi sulla estensione dell'amnistia da concedersi per i fatti bellici e via dicendo.

Molto probabilmente si discuterà del trattamento da fare alle società straniere. La nostra legge eccessivamente liberale si è dimostrata non scevra di pericoli per i nostri interessi. Durante la guerra si resero perciò indispensabili provvedimenti eccezionali, i quali

però hanno carattere puramente transitorio. Ma potremo poi ritornare senz' altro all' antico sistema, andando nuovamente incontro ai pericoli, che il periodo della guerra ha messi in luce? Occorre che si esamini fin da ora se per avventura non si debba mutare in parte la legislazione per fare un diverso trattamento alle società straniere con eventuali limitazioni ispirate, più che a motivi puramente economici, ad esigenze di ordine politico. Le discussioni, che potrebbero aver luogo durante le trattative di pace, richiedono che si abbiano anche su tali argomenti propositi precisi circa la via da seguire.

Le stesse considerazioni devono ripetersi per quanto riguarda la proprietà immobiliare, ove mai potessero apparire necessarie speciali limitazioni tendenti ad evitare il passaggio in mani straniere di proprietà immobiliari, l' ubicazione delle quali ne rendesse pericoloso il possesso da parte di stranieri.

Anche per l' esercizio di alcune professioni potrebbe eventualmente essere opportuno stabilire limitazioni nei rapporti degli stranieri.

Lo studio preventivo di tutti questi argomenti oltre a determinare, occorrendo, patti concreti, vale sopratutto ad evitare che eventuali clausole vincolino in qualche modo l' indirizzo successivo.

Vi saranno infine pattuizioni da stabilire per assicurare l'incremento delle nostre istituzioni scolastiche all'estero, per garantire le istituzioni religiose, specialmente in Oriente, e infine per regolare generalmente il trattamento degli stranieri nelle colonie italiane e degli italiani in colonie straniere.

Sorge qui anche tutto il complesso delle speciali questioni coloniali, molte delle quali certamente formeranno oggetto di discussione nelle trattative di pace.

Nè bisogna dimenticare di prepararsi alla futura conclusione dei trattati di lavoro, che per noi hanno una particolare importanza. Omettiamo di trattenerci qui su questo punto che formerà oggetto di più ampio esame nella pagine che seguiranno.

Vi è infine una categoria di numerose questioni collegate agli eventuali mutamenti territoriali, che potranno essere conseguenza della guerra. Il trattato di pace dovrà minutamente regolare tutti gli effetti delle cessioni territoriali, le quali danno luogo a questioni molteplici delicatissime, che richiedono una larghissima preparazione. Per valutare l'importanza di tali questioni, basta riflettere che durante le trattative che ebbero luogo nel 1871 tra la Francia e la Germania, le laboriose sedute delle Conferenze, che si protrassero tra le più grandi difficoltà dal maggio al dicembre 1871,

ebbero quasi esclusivamente per oggetto la risoluzione delle questioni derivanti dalla cessione dell'Alsazia e della Lorena.

Si tratta infatti dei più svariati problemi, che devono essere vagliati e definiti: problemi d'indole sociale, giuridica, problemi amministrativi, politici, economici e finanziari, dai quali dipende in gran parte la vita nuova delle popolazioni che appartengono ai territori ceduti. Molte delle questioni sono specialissime ed implicano la conoscenza perfetta delle peculiari condizioni dei territori stessi. Si tratta, in sostanza, di dover recidere tutti gli antichi e numerosi vincoli, che tenevano legate le provincie al resto dello Stato di cui facevano parte, per sostituirne dei nuovi e diversi; e bisogna cercare di attenuare, per quanto è possibile, il disagio inevitabile del brusco cambiamento. L'organismo che si stacca dall'antico Stato dovrà essere aggregato al nuovo con tutte le risorse e i mezzi propri: si deve quindi aver cura che nulla vada trascurato, con completa visione delle particolari necessità delle sue industrie, dei suoi traffici, del suo sviluppo.

La cessione del territorio deve avvenire con tutte le attività: e quindi con tutti i beni demaniali, dei quali occorre l'accertamento, con tutti gli archivi, le gallerie, le biblioteche, le chiese ecc., del contenuto dei quali occorre

curare la completa reintegrazione. Bisognerà poi procedere all'accertamento di tutti i rapporti di credito e di debito che in relazione alle provincie cedute faceano capo allo Stato cedente, non che di quelli che eventualmente intercedessero tra gli enti locali e altri enti dello Stato, ai quali esse cessano di appartenere. Di tutti questi rapporti deve procedersi a generale liquidazione.

Lo Stato che si sostituisce al precedente ne assume anche gli obblighi e deve rispettare gli atti anteriormente compiuti. Però anche qui bisognerà tener conto di alcuni punti speciali, quali, per es., gli effetti di eventuali concessioni fatte dal nemico durante la guerra, le confische di patrimoni privati disposte contro persone sospette di scarso attaccamento verso il regime precedente. Speciali clausole saranno necessarie per regolare la condizione degli impiegati civili e così via.

Occorre poi una serie di disposizioni per regolare il passaggio dal vecchio al nuovo regime delle popolazioni e per assicurare il nuovo assetto delle provincie. Quindi speciali convenzioni per regolare corsi d'acqua, ferrovie, canali comuni a più territori; per modificare le circoscrizioni amministrative, giudiziarie, ecclesiastiche; per scindere le pubbliche istituzioni, come per es. opere pie, comuni a più territori; per assicurare la continuità dei

servizi, quando per esempio occorresse fare uso di documenti esistenti in archivi pubblici generali, che, per essere comuni a più provincie, non possono essere ceduti al nuovo Stato; per regolare il periodo di transizione dal vecchio al nuovo stato di cose per quanto riguarda gli atti in corso, i giudizi ecc.

Non bisogna nemmeno trascurare specialissime esigenze della vita economica locale, per assicurare, occorrendo in via transitoria, la continuazione di alcuni rapporti commerciali con l'antico Stato, i quali fossero eventualmente indispensabili alle industrie locali.

Sono quindi necessari speciali accordi per regolare il cambiamento della nazionalità della popolazione, tenendo conto delle posizioni di coloro che volessero optare per l'antica nazionalità, con speciale riguardo ai cittadini che si trovano fuori territorio.

Come si scorge da questa sommaria enumerazione esemplificativa, sono non poche, nè facili questioni, di natura molto delicata, la mancata risoluzione delle quali, all'atto della conclusione della pace, potrebbe avere conseguenze molto dannose.

PARTE SECONDA

PROBLEMI RELATIVI AL PERIODO SUCCESSIVO ALLA PACE

CENNI INTRODUTTIVI

Finora abbiamo per sommi capi enumerate le varie categorie di problemi che riflettono il momento stesso della conclusione della pace. Lo studio non può davvero esserne rimandato a dopo la guerra, poichè alla conferenza per la pace bisognerà giungere con un determinato indirizzo preciso e concreto sopra ciascuna delle questioni, che potranno essere oggetto di trattative. Come si disse, conviene peccare per soverchia abbondanza. Può darsi che le convenzioni relative alla pace si limitino ad una parte sola delle questioni accennate; ma chi non abbia preveduto, chi non abbia studiato e preso un partito sopra ciascuno dei punti essenziali corre rischio di trovarsi in uno stato di assoluta inferiorità di fronte agli altri, specialmente quando si sa bene che gli altri, e

cioè gli attuali nostri nemici, sono soliti di prevedere tutto, eccedendo nella previsione di ogni possibilità, e di studiare preventivamente i problemi nei loro più minuti particolari.

Il pericolo è grave, trattandosi di problemi urgentissimi che a stretto rigore non potrebbero nemmeno dirsi di « dopo guerra ». Essi non solo sono tra loro connessi, ma si connettono anche in gran parte con quasi tutti gli altri problemi ai quali sarà dedicato il seguito di queste note. Infatti ciò che potrà essere stipulato nelle convenzioni, con le quali si porrà fine alla guerra, in moltissimi casi deve essere in rapporto con l' indirizzo definitivo, che dovrà darsi a ciascuna questione; e questo non potrà essere determinato se non dalla visione delle nostre condizioni del « dopo guerra » e dalla direzione, che converrà dare a tutti i nostri futuri rapporti industriali, commerciali, agricoli ed economici.

Ciò viene a confermare quanto abbiamo più volte ripetuto. Il problema del dopo guerra consiste in un problema centrale unico, che si scinde in una infinità di problemi particolari. Ognuno di questi deve essere studiato a sè; ma si deve pure tener conto della connessione che vi è fra tutti; e le decisioni devono ispirarsi ad unico criterio fondamentale suggerito appunto dalla visione complessiva delle varie questioni.

I problemi, dei quali ci siamo occupati fin qui, non sono quindi indipendenti, nè in fondo diversi da quelli che passiamo ora ad esaminare e che riguardano più propriamente il periodo successivo alla pace.

Capitolo I.

LA SMOBILITAZIONE ED I RELATIVI PROBLEMI

Uno dei problemi più urgenti che si presenterà appena stipulata la pace è quello della smobilitazione dell'esercito. Non è possibile che si proceda istantaneamente alla smobilitazione generale, la quale rinvierebbe di un colpo alle proprie case una massa di parecchi milioni di uomini, che non troverebbero subito come occuparsi. È evidente quindi che si impone il disarmo graduale.

Con quali criteri deve essere fatto questo disarmo; come si dovrà regolare il licenziamento delle truppe?

In altri Stati il problema è stato già studiato in tutte le sue particolarità. Sembra anzi che la Germania abbia preordinato un piano preciso per il licenziamento delle truppe, in modo che il rinvio degli uomini alle proprie

case avvenga per ciascuna regione in corrispondenza alle immediate esigenze della ripresa della vita normale. Da noi, invece, nessun serio studio in proposito si è fatto finora.

Il criterio che sembrerebbe di più agevole attuazione è senza dubbio quello di disporre il congedamento per classi, seguendo l'ordine di anzianità, in modo che siano rinviati per primi alle loro case coloro che appartengono alle classi più anziane, per poi man mano passare ai più giovani. Ma questo criterio in apparenza così semplice e sotto certi aspetti non privo di soddisfacenti giustificazioni difficilmente da solo riuscirebbe a risolvere il problema.

Il problema della smobilitazione è in sostanza il problema del modo più utile di occupare coloro che cessano di prestare servizio militare. Più quindi che a considerazioni astratte, la soluzione deve ispirarsi alle concrete necessità sociali. Il congedamento va fatto in modo che i gruppi da rinviare alle proprie case possano trovare subito lavoro, ed essere adibiti a quelle occupazioni che più corrispondono ai bisogni del momento.

Perchè sia possibile studiare il problema sotto questo profilo e tracciare un concreto programma ispirato a tali esigenze, bisogna cominciare con l'accertamento preciso dell'attuale composizione dell'esercito dal punto di

vista delle professioni, arti e mestieri dei singoli militari e dei luoghi ove intendono esplicare l'opera loro. Non sembra che vi siano sufficienti statistiche in proposito: e l'ignoranza in materia è già attualmente una ragione di debolezza per la imperfetta utilizzazione dei singoli elementi durante la guerra. Se infatti il Comando conoscesse quanti contadini, quanti minatori, quanti fabbri, quanti terrazzieri contiene l'esercito e quali sono individualmente, potrebbe fare un uso molto più proficuo delle sue forze tecniche, senza quell'enorme sciupio di energie, che deriva inevitabilmente dall'adibire all'uno o all'altro servizio i componenti dell'esercito senza tenere abbastanza conto delle singole attitudini.

Tale ignoranza diventa molto più grave per il dopo guerra, in quanto che non permette di formare un qualsiasi piano di smobilitazione, che non sia fondato sul criterio esclusivo dell'età dei combattenti, senza alcun riguardo alle necessità interne del paese.

Le statistiche di cui si parla dovrebbero essere già fatte; ma il male non è irrimediabile, trattandosi di censimento che richiede pochissimo tempo. Basterebbe prescrivere il riempimento di schede semplicissime, nelle quali per ciascun militare, oltre il nome, il cognome e l'età, si indicasse l'arte o la pro-

fessione o, in genere, l' occupazione sua precedente e la residenza. Dato l' ordinamento dell' esercito e la ripartizione di esso in tante unità, tale censimento sarebbe agevolissimo: alla successiva elaborazione dei dati così limitati sarebbero sufficienti un paio di mesi soltanto.

In base a questi elementi si renderebbe possibile di studiare un piano completo di smobilitazione, che tenga conto del complesso degli interessi. Anche se il risultato dello studio dovesse indurre in definitiva a ritenere più opportuno di procedere al congedamento per classi, sarebbe sempre preferibile giungere a questa conclusione in seguito allo studio completo del problema, anzichè — come ora si farebbe — a causa della cieca mancanza di qualsiasi studio in materia.

È certo del resto che il criterio dell' età non potrebbe nemmeno essere messo completamente da parte. Vi sono alcune classi le quali in ogni modo debbono subito essere rimandate a casa, indipendentemente dalla loro interna composizione: sono le classi dei più anziani, dei quali la missione principale è quella di capi di famiglia. Il normale assetto interno deve cominciare dalla ricostituzione delle famiglie, le esigenze delle quali devono avere la prevalenza su tutte le altre. Ma quando si giunge alle classi più giovani, sarebbe oppor-

tuno che si studiasse in qual modo ciascun gruppo, tornando a casa, può trovare più pronto lavoro e portare maggiore vantaggio alla ripresa della nostra vita economica.

Ed ecco che il problema della smobilitazione, apparentemente speciale di carattere militare, assurge al problema generale dei rapporti economici, giacchè per decidere di esso bisogna avere davanti il quadro di tutte le necessità della nazione, con le quali devono pure essere contemperati i bisogni dell' esercito, cui nel periodo della smobilitazione e per i servizii a questa relativi può naturalmente occorrere che alcuni gruppi di militari restino più lungamente sotto le armi a preferenza di altri. In tal modo il congedamento delle truppe potrà riuscire veramente della maggiore utilità alla ripresa della vita nazionale. Occorrendo, come s' è accennato, tener conto delle esigenze delle varie regioni, i diversi gruppi di militari da congedare dovrebbero essere formati anche in base all' appartenenza di essi ad una o ad altra provincia. Un piano di smobilitazione ispirato a questi criteri non potrebbe nemmeno prescindere dalla stagione, nella quale eventualmente dovrebbe avere inizio il licenziamento delle truppe, affinchè i singoli gruppi giungano alle proprie regioni, quando effettivamente l' opera loro sia richiesta. Sarebbe un errore volere stabilire un criterio unico per

tutto il Regno, da attuarsi in maniera identica, qualunque sia l'epoca in cui il congedamento avrà luogo.

Il problema della smobilitazione, come si disse, in fondo non è che il problema del collocamento delle grandi masse di uomini, che ora sono alle armi. Se durante la guerra vi fosse stato un arresto nelle attività industriali ed agricole della nazione, il problema sarebbe di facile soluzione o meglio non esisterebbe nemmeno. Ciascuno, lasciando l'esercito, ritornerebbe alle sue occupazioni anteriori alla guerra. Ma durante la guerra, sotto più aspetti, la vita economica della nazione si è svolta con intensità veramente febbrile. Le necessità stesse della guerra non permettevano alla nazione di attendere il ritorno dei militari per riprendere poi la vita sociale, come se il lungo periodo intermedio non fosse esistito. Coloro che dalle officine, dai campi, dalle miniere, ecc. furono chiamati alle armi, sono stati nelle loro attribuzioni precedenti sostituiti da altri: e quindi il problema del collocamento di coloro che ritornano dall'esercito si aggrava col problema del collocamento di coloro che furono assunti a supplirli, in gran parte donne e fanciulli.

Finchè questa sostituzione fosse durata due o tre mesi, il male non sarebbe grande, perchè si potrebbe parlare di vere sostituzioni interi-

nali, di veri supplenti che a loro volta tornerebbero a fare quello che facevano prima. Ma quando, come è avvenuto, la guerra è già durata più di tre anni e non si sa quanto potrà ancora durare, evidentemente non si tratta più di temporanea sostituzione che non lasci traccia o conseguenza. Con l'occupazione delle donne e dei fanciulli in campi di attività che prima erano ad essi chiusi, si è andato formando tutto un nuovo assestamento della vita, che non è possibile di un colpo trasformare.

A questo proposito vi è chi afferma che basterà esigere la rigorosa osservanza della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli per ottenere la soluzione quasi automatica del problema. Le donne e i ragazzi, che sono stati impiegati a sostituire la mano d'opera maschile, dovrebbero senz'altro lasciare le officine. Ma anche se fosse vero che in tal modo le cose si ristabilissero, non si potrebbe di un colpo ritornare alla rigorosa osservanza di leggi, che per lungo periodo di tempo si sono dovute considerare come inesistenti, senza produrre una gravissima e pericolosa crisi.

L'occupazione delle donne e dei fanciulli nelle industrie, nelle officine, nei pubblici servizi ha creato tutto un nuovo adattamento del regime di vita alle esigenze novelle. Si è compiuto il distacco di tutte queste persone dal nodo famigliare, in molti casi il trasporto di

esse in luogo diverso da quello in cui la loro famiglia si trova. Si è creato un nuovo reddito, su cui le famiglie si sono abituate a contare. Nuove e diverse esigenze si sono formate nella vita della donna e dei fanciulli, che hanno acquistato una certa indipendenza. Si è costituita insomma una serie di rapporti che non si possono e non si debbono rompere ad un tratto.

Sarebbe certo questo un ingiusto trattamento verso coloro che durante la guerra si sono pure resi tanto benemeriti della nazione col sostituire l'opera dei combattenti, se non fosse anche un pericolo grandissimo il creare una crisi così dolorosa per tante famiglie. Si potrà tendere per gradi a limitare in seguito l'impiego delle donne e dei fanciulli, escludendoli man mano da quelle occupazioni che normalmente dovrebbero essere loro estranee per ragioni di igiene sociale; ma sarebbe anche illusione pensare ad un immediato ritorno completo all'antico, poichè i nuovi campi ormai aperti all' attività della donna difficilmente potranno esserle nuovamente del tutto sottratti.

Il problema cui dà luogo il ritorno dei militari dal fronte è veramente complesso per le molteplici ripercussioni.

Il ritorno dei contadini dà ragione di minori preoccupazioni, poichè la nostra agricoltura è così priva di forze che molto giovamento potrà

trarre da quelle che ad essa torneranno, senza che vi sia pericolo di esuberanza di mano d'opera. È quindi prevedibile che l'assestamento potrà verificarsi con relativa sollecitudine, specialmente se si avrà cura di far coincidere il ritorno dei contadini nelle singole regioni col periodo in cui in ciascuna di esse vi sia il maggior bisogno di opere agricole.

Il ritorno degli operai potrebbe invece dare luogo a gravi pericoli. È necessario che si predisponga tutto un complesso di provvedimenti intesi ad evitare o a mitigare la crisi preoccupante; ed occorre che si regoli il mercato del lavoro con l'organizzazione di tutti i mezzi che sono idonei allo scopo.

Bisognerà cominciare col procedere alle opportune rilevazioni statistiche per accertare qualitativamente e quantitativamente la mano d'opera disponibile, distinguendola secondo le regioni, poichè, come si accennò, le condizioni non saranno identiche da per tutto. In corrispondenza si deve pure accertare il fabbisogno industriale ed agricolo delle varie regioni, sia nel periodo immediatamente successivo alla pace sia nell'avvenire prossimo, tenendo conto non solo dei lavori occorrenti nel Regno, ma anche di quelli che possono dare impiego alla nostra mano d'opera all'estero, come ora si dirà.

Si deve quindi promuovere e regolare la istituzione di ufficii di collocamento comunali e provinciali, i quali non trascurino di tenersi collegati tra loro. In questo campo l'iniziativa statale potrà essere utilmente integrata da quella privata e principalmente dalla attività sia di istituti di beneficenza, sia anche delle varie organizzazioni di classe, quando naturalmente il loro funzionamento venga disciplinato e controllato. Mercè questi uffici di collocamento la domanda e l'offerta di lavoro potranno essere più agevolmente avvicinate.

Qualche piccolo passo è stato già fatto in questo periodo di guerra con provvedimenti, che autorizzano la concessione di sussidi da parte dello Stato ad alcuni uffici di collocamento della mano d'opera (vedi il decreto luogotenenziale 6 aprile 1916, n.° 425); ma le condizioni del mercato di lavoro dopo la guerra saranno talmente diverse da quelle presenti che sarebbe puerile l'illusione, che quei provvedimenti emessi per corrispondere alle speciali esigenze del momento attuale possano essere di sensibile efficacia per risolvere la crisi futura. Oggi il compito degli uffici di collocamento consiste principalmente nel procurare la mano d'opera, di cui vi è grande richiesta; subito dopo la guerra, il compito sarà invece quello di occupare la mano d'opera di cui vi sarà grande offerta. Questo secondo compito è

molto più difficile del primo. L'opera degli ufficii di collocamento nel periodo successivo alla guerra sarà quindi molto più complessa e ardua; e richiederà una completa riorganizzazione.

Quei provvedimenti, del resto opportunissimi, ed altri che siano stati presi durante la guerra relativamente all'ordinamento del lavoro, possono essere considerati soltanto come l'inizio di una tendenza che dovrà svilupparsi successivamente. Parecchie istituzioni sorte in questo periodo di guerra per l'assistenza civile, potrebbero opportunamente dirigere la loro attività, dopo la conclusione della pace, a quelle nuove forme di assistenza, di cui si sentirà grandissimo bisogno.

Per mitigare la crisi del lavoro, oltre a questi congegni cui si è accennato, è necessario la costituzione di fondi di disoccupazione. Un primo esperimento è stato fatto recentemente con Decreto Luogotenenziale del 29 aprile 1917 n. 670, il quale prescrisse l'inscrizione obbligatoria degli operai occupati negli stabilimenti ausiliari alla Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia, mediante contributi in parte a carico degli industriali e in parte a carico degli operai. Una porzione di questi contributi fu destinata alla costituzione di un fondo per la disoccupazione involontaria degli operai stessi. La istituzione è utilissima;

ma anche qui non si devono formare soverchie illusioni circa la possibilità di estendere generalmente il sistema adottato per gli stabilimenti ausiliari, i quali si trovano in condizioni eccezionalmente favorevoli. Gli stabilimenti ausiliari lavorano esclusivamente per lo Stato che deve acquistare tutta la produzione a prezzi altissimi: i salari degli operai sono anche molto elevati e queste due circostanze rendono non gravoso così per gli industriali come per gli operai il sottostare al tenue contributo. Molto diversa sarà invece la condizione delle cose dopo la guerra, quando la necessità di assicurare lo smercio ai prodotti dovrà farne limitare il prezzo, in modo che non resterà larghissimo margine di utile per l'industriale, e quando i salari degli operai saranno ridotti a più stretta misura.

Un elemento importantissimo nello studio delle questioni di cui ci occupiamo è dato dalla possibilità dell'impiego all'estero della mano d'opera italiana. Ed eccoci così di fronte ad un altro grave problema, che con i precedenti si compenetra e che si incontra ad ogni pié sospinto quando si studiano le questioni sociali italiane. Vogliamo alludere al problema dell'emigrazione, che è uno dei più difficili sotto tutti gli aspetti e del quale dovremo ritornare ad occuparci in seguito. Molti di coloro che ritorneranno dal servizio militare

erano emigrati, e vorranno probabilmente raggiungere di nuovo la loro sede; molti di coloro che non troveranno più il posto lasciato in patria, saranno indotti all' emigrazione; inoltre molti dei sostituti e delle sostitute che dovranno cedere i loro posti a quelli che tornano, avranno una spinta all' emigrazione. D' altra parte gli Stati stranieri faranno, secondo ogni probabilità, una grande richiesta di mano d' opera italiana e non solo quegli Stati, donde sono partiti i nostri emigrati per tornare in Italia, ma anche gli Stati vicini, che avranno un bisogno maggiore del solito dell' opera nostra. Basta pensare a quello che ha richiesto la Francia per i lavori stradali al fronte. Noi siamo i grandi terrazzieri del mondo, i grandi fabbricanti ed anche i grandi muratori. La ricostruzione di molti paesi distrutti probabilmente sarà fatta in gran parte da italiani, e ci sarà quindi una fortissima richiesta di mano d' opera a prezzo così alto, che probabilmente non potremo mai uguagliarlo nei rapporti interni. Da qui una spinta grandissima all'emigrazione. Potremo noi ammettere la grande libertà di emigrazione che ci sarà richiesta? Potremo noi impedirla? Avremo la forza giuridica, economica di impedirla? Quali provvedimenti dovremo prendere?

L' emigrazione certo può contribuire a risolvere il problema del collocamento della

massa di operai, che risulterà disponibile per effetto della smobilitazione; ma non si deve evidentemente permettere che essa prenda tali proporzioni da trasformare la crisi di abbondanza in crisi di scarsezza di mano d'opera, in modo che questa manchi per i lavori agricoli e industriali che occorrono all'interno.

In ogni modo poi, essendo questa del lavoro umano la nostra maggiore ricchezza, quella per cui noi ci troviamo in condizioni migliori dei nostri vicini, dovremo contrattarne l'uso non solo per ottenere buone condizioni per i nostri cittadini emigrati, ma anche perchè la nostra permissione di emigrazione, che procurerà all'estero questa ricchezza di uomini, sia ricambiata con le materie prime di cui noi manchiamo.

Tutto ciò implica la necessità di regolare questa materia in ogni senso, come avremo occasione di dire. Intanto fin da ora vogliamo notare che essa dà origine ad una serie di minuti problemi statistici, tecnici, economici, per ognuno dei quali occorre largo studio e preparazione, con la coscienza della connessione, che abbiamo più volte indicata tra tutti questi vari problemi.

Nè possono trascurarsi le gravi difficoltà, in cui si troveranno alcuni liberi professionisti, che hanno dovuto per anni interrompere il loro lavoro a causa del servizio militare. Essi

sono in gran parte giovani, che avevano da poco incominciato la loro carriera, sicchè l'interruzione ha loro fatto perdere la clientela incipiente e talvolta anche un po' della loro specifica capacità professionale. Lo Stato dovrà di ciò tener conto al momento della smobilitazione.

Il ritorno dal fronte non sarà solo di uomini, ma anche di materiali; e questo sarà ritorno veramente benefico. L' esercito oggi non usa soltanto armi: esso costituisce una grande popolazione, la quale porta con sè tutto un materiale di vita, che è ricchissimo e svariatissimo ed ha le sue industrie con i relativi impianti di ogni genere. La vita al fronte si svolge con rigoglio straordinario, giacchè per i bisogni della guerra non è possibile fare economie. Tutto ciò che è inviato al fronte è della migliore qualità: quanto di meglio si poteva fare da noi e quanto di meglio si poteva acquistare all' estero.

Alla fine della guerra troveremo dunque un vastissimo materiale da utilizzare, grande quantità di animali, veicoli e materiale di carriaggio di ogni genere, motori, legnami, materiali metallici, materiale elettrico, sanitario e via dicendo. Questo materiale (purtroppo non tutto) ritornerà: e bisogna predisporne l' uso, perchè non sarebbe inverosimile che con la nostra consuetudinaria imprevidenza, si pen-

sasse di mettere tutta questa roba in magazzino per gli eventuali futuri bisogni dell'esercito, per poi trovare soltanto della ruggine e dei tarli. Tutto questo materiale deve servire invece per la ripresa della vita interna.

Gli animali che sono al servizio dell'esercito dovranno distribuirsi nell'interno, per portare un sollievo al patrimonio zootecnico che anche esso è così gravemente colpito. Il materiale ferroviario dovrà tornare alle Ferrovie dello Stato a compensare in piccola parte la distruzione, che se n'è fatta durante questo tempo. Il materiale telefonico ed elettrico potrà essere opportunamente adibito per migliorare i servizi telegrafici e telefonici i quali — e specialmente questi ultimi — hanno subito un notevole peggioramento specialmente per la difficoltà di provvedere a riparazioni e al necessario rinnovamento. Il materiale sanitario e ospedaliero potrà formare una vera ricchezza per i nostri istituti di beneficenza, e così via.

Bisogna dunque che fin d'ora si facciano gli studi opportuni per conoscere con esattezza ciò di cui si potrà disporre e che si esamini quale più utile collocamento potrà farsi di questa ricchezza, con larga previsione del fabbisogno italiano, anche in relazione alla trasformazione degli opifici, per macchine industriali, agrarie, motori, macchinario elettrico,

materiale di esercizio ferroviario e di navigazione per i primi anni. In tal modo sarà possibile di fare gradatamente un'equa distribuzione di quel materiale, con opportuni adattamenti e trasformazioni, contemperando gli interessi agricoli con gli industriali, i pubblici con i privati. Senza uno studio preventivo del problema, tutta questa roba si adopererà nel peggiore dei modi. In qualche Stato estero, come già dicemmo, si è creato un apposito Istituto per raccogliere e distribuire tutto il materiale da guerra.

Particolare riguardo bisognerà avere per l'ampio materiale di aviazione, parte del quale potrebbe servire per l'impianto di regolari vie postali; i progressi della navigazione aerea potrebbero forse permetterne anche l'impiego per servizi di trasporto, il che gioverebbe alla vita di un'industria che durante questo periodo della guerra ha avuto un enorme sviluppo.

Capitolo II.

ORGANIZZAZIONE DELLA PRODUZIONE E TRASFORMAZIONE DELLE INDUSTRIE

Dopo la conclusione della pace sarà necessario intensificare la produzione in ogni campo. Il problema del dopo guerra si concentra in questo che, se non avremo di molto aumentata la produzione nazionale, ogni virtù di risparmio sarà insufficiente a rialzare le sorti economiche dell' Italia.

Occorre quindi che la produzione sia in ogni modo incitata e favorita; ma nel tempo stesso bisogna evitare lo sperpero dei capitali, dei quali da noi non vi è abbondanza. Nè, certo le rapide fortune raccolte da alcuni durante la guerra possono rappresentare l' abbondanza dei capitali, che è data soltanto da ricchezze accumulate nella nazione per un lungo periodo di tempo. Il nostro paese non è stato mai economicamente ricco; e la guerra

non ha certo aumentate le sue ricchezze. In ogni modo è necessario che le sue forze economiche non vadano disperse nel periodo di raccoglimento, che dovrà seguire alla guerra, per la rinascenza economica.

Il risultato non potrà essere ottenuto, se le industrie saranno lasciate subito completamente a sè stesse. Il regime di assoluta libertà deve essere necessariamente limitato nel primo periodo, che seguirà immediatamente alla pace. Potrà vagheggiarsi un ritorno all'antico, con esclusione di qualsiasi ingerenza da parte dello Stato nel campo industriale; ma questo ritorno dovrà essere moderato e graduale, mentre nel momento in cui le nostre industrie dovranno affrontare il disagio gravissimo del periodo di transizione, l'assoluta libera concorrenza sarebbe sommamente pericolosa. Questa implica sperpero di energia e perdita di capitali non solo per le industrie più deboli destinate a soccombere nella lotta, ma anche per quelle che finiranno per riuscire vincitrici, le quali intanto devono pure esplicare uno sforzo maggiore con sperpero di capitali per intensificare la lotta.

Bisogna poi a questo proposito tener presenti le specialissime condizioni odierne delle industrie. Oggi, queste sono quasi esclusivamente rivolte ai bisogni della guerra e producono per conto dello Stato, che acquista tutto a prezzi altissimi; e poichè i bisogni della

guerra sono quasi illimitati, nè certo per essi è sufficiente la produzione nazionale, non esistono nè possibilità di concorrenza, nè limiti all'intensificazione della produzione. Qualunque ampliamento degli stabilimenti esistenti, per quanto vasto, qualunque nuovo impianto, grande o piccolo che sia, giova allo scopo di aumentare la produzione delle merci, di cui lo Stato ha sempre grande bisogno.

Questa speciale condizione di cose ha fatto sì che le industrie durante la guerra abbiano conseguito progressi veramente straordinari, i quali gioveranno senza dubbio all'economia nazionale anche dopo la guerra. Gli industriali sono stati spinti ad impiegare i guadagni realizzati per dare sviluppo ai loro impianti che preesistevano e per crearne dei nuovi, molti dei quali veramente notevoli.

Ma accanto a questi impianti grandiosi fatti con forte organizzazione, numerosi opifici secondari, di limitata potenzialità, hanno pure dato il loro contributo alla produzione; ed inoltre è sorta tutta una categoria di industriali improvvisati, che con limitatissimi mezzi e senza alcuna preparazione hanno creato tanti piccoli impianti, i quali traggono pure il loro utile dal lavoro compiuto per lo Stato.

Cessando con la guerra questa specialissima condizione di cose, l'improvviso divampare della concorrenza produrrebbe come primo effetto

la distruzione delle industrie minori, per non parlare di quelle minime, le quali, non avendo alcuna seria consistenza, molto probabilmente scompariranno automaticamente. Non manca forse chi pensa che questo non sarebbe un cattivo risultato, in quanto che si avrebbe una selezione, la quale lascerebbe in vita solo le industrie bene organizzate e provviste di sufficiente forza per lo sviluppo successivo e per la lotta economica; e non è a negare che, effettivamente, nel futuro assetto definitivo della economia nazionale sarà certo desiderabile che le industrie italiane siano rappresentate da forti organismi, di grande vitalità. Il primo periodo della nuova vita economica non potrebbe però iniziarsi con le forti perdite, che deriverebbero dalla distruzione di tante attività, le quali complessivamente rappresentano pure una quantità non trascurabile di forza. Lo sviluppo ulteriore della vita industriale, dopo il primo periodo di adattamento alle nuove esigenze, porterà al graduale assorbimento delle piccole e deboli industrie; ma intanto per muovere i primi passi verso l'avvenire è interesse dell'economia nazionale che tutte le energie, grandi e piccole, siano raccolte in un solo fascio e che nessuna ne vada perduta.

È quindi necessaria la organizzazione della produzione con un coordinamento completo che deve essere favorito ed, occorrendo, entro

certi limiti, provocato dallo Stato. Il coordinamento dovrà essere duplice: in primo luogo occorre il coordinamento interno in ogni singola industria, in modo che ognuna di esse sia costituita in forte organismo compatto, che elimini la concorrenza interna; in secondo luogo un largo coordinamento fra le varie industrie, che eviti duplicati dannosi nella produzione e che assicuri, mediante ripartizione e specializzazione del lavoro, l' integrazione reciproca delle diverse industrie fra loro, in guisa che l' una completi l' altra e tutte trovino in loro stesse quanto occorre al proprio funzionamento, senza bisogno di ricorrere alle industrie estere. Basterebbe infatti che le nostre industrie fossero obbligate a richiedere all' estero anche una minima parte di ciò che è indispensabile al proprio lavoro, perchè fatalmente si dovesse tornare a quella servitù industriale, alla quale eravamo soggetti prima della guerra, quando la Germania, essendo unica produttrice di alcuni elementi necessari alla nostra industria, finiva per dominarla tutta.

Naturalmente questa organizzazione conduce al monopolio, cioè all' accordo completo fra gli industriali, il che è necessario, ma anche pericoloso. Di qui la necessità ancora dell'intervento dello Stato, il quale, se deve facilitare questi accordi, deve anche regolarli con la sua potestà sovrana per impedirne gli abusi.

Nell' organizzazione della produzione non può essere trascurato il lato relativo ai rapporti tra capitale e lavoro, poichè nessuna soluzione del problema industriale e commerciale sarebbe possibile senza la cooperazione degli operai.

Un conflitto fra il capitale e il lavoro dopo la guerra sarebbe disastroso così per l'uno come per l'altro e minerebbe l'opera di ricostruzione nazionale, cui bisogna tendere con tutte le forze. Il riadattamento dell' economia generale dalle condizioni attuali a quelle diverse del periodo di pace creerà certo non lievi difficoltà e darà frequenti occasioni a conflitti. L' ammontare dei salari sarà probabilmente il punto difficile per la concordia. Le altezze attuali non potranno essere mantenute, e gli operai cercheranno di opporsi alla riduzione. La coscienza del contributo portato con le proprie forze e con i propri sacrifizi alla causa nazionale da un lato e dall' altro le nuove consuetudini di vita, che le maggiori ricompense attuali hanno permesso, sono cause che, insieme all' alto costo della vita, renderanno le classi operaie più esigenti di quanto non fossero prima della guerra. Costituisce senza dubbio un interesse nazionale, oltre che un doveroso tributo di maggiore riconoscimento, l' elevazione delle condizioni economiche e morali delle classi operaie, ma questa elevazione dovrà essere

conseguenza dell'aumento della generale ricchezza per effetto dell'intensificazione della produzione, alla quale devono concorrere i due essenziali fattori che sono appunto il capitale e il lavoro.

Durante il periodo della ricostruzione i conflitti devono essere evitati e a tale scopo si rendono opportune tutte quelle organizzazioni di arbitrato e le altre istituzioni, che si presentano più idonee ad eque composizioni delle divergenze. Ma più ancora sarà necessario che l'organizzazione delle industrie subisca anche da questo lato radicali adattamenti per stabilire un legame più intimo, più affettuoso tra i lavoratori e l'azienda, con una più stretta collaborazione tra capitale e lavoro. Ogni tentativo in questo senso sarà sommamente giovevole alla economia nazionale. L'elevamento tecnico e morale delle maestranze, la conoscenza da parte di queste delle più elementari leggi economiche, una partecipazione più diretta all'andamento dell'azienda, con un ragionevole sindacato sui bilanci delle industrie sono mezzi, che possono valere a far rendere pieno conto agli operai delle vicende dell'azienda e ad eliminare false opinioni, alle quali non di rado mettono capo ingiuste richieste e inconsulte agitazioni.

D'altra parte è utile che le grandi industrie si occupino con ogni interesse della vita dei

propri operai anche fuori dell' officina, promuovendo tutte quelle organizzazioni di assistenza collettiva, le quali, agevolando agli operai e alle loro famiglie il soddisfacimento dei bisogni quotidiani, loro procurano un certo benessere materiale e morale. Speciali organizzazioni promosse dalle industrie per gli alloggi degli operai e delle loro famiglie, per cucine cooperative, per acquisti collettivi di generi alimentari, per l' assistenza sanitaria, scolastica e via dicendo, sono tutti mezzi, che, liberando gli operai dal peso delle preoccupazioni famigliari, rendono loro possibile un lavoro volonteroso ed attento e quindi più produttivo e nel tempo stesso legano l' operaio all' industria, dalla quale, oltre il compenso al proprio lavoro, egli trae una serie di vantaggi materiali e morali, che non sono senza importanza. Intorno alle grandi industrie possono così formarsi dei gruppi di famiglie operaie interessate e legate alle vicende dell' impresa. Da esse potrebbero anche essere tratti i nuovi elementi per le maestranze.

Fino a che punto possa essere spinta la cointeressenza degli operai agli utili dell' azienda, se la loro partecipazione ai profitti possa in pratica giungere fino all' istituzione di vere e proprie *azioni* di lavoro, le quali porterebbero — come da alcuni si propugna e come non manca qualche esempio — alla

partecipazione ai dividendi, al diritto di delegazione nell' assemblea e di rappresentanza nell' amministrazione, non è forse agevole di prevedere, trattandosi di trasformazioni di cui soltanto l' esperienza può permettere un sicuro giudizio. È notevole però la tendenza, che in questo senso si va manifestando. Seguendo esempi specialmente americani, già in Francia una legge ha stabilito il principio del così detto *azionariato* di lavoro: e da noi autorevoli studiosi propugnano l' introduzione del sistema nella nostra legislazione. Anche un disegno di iniziativa parlamentare in questi sensi è stato presentato. Ciò dimostra come nella coscienza dei vari popoli vada facendosi strada la convinzione della necessità di profonde modificazioni nelle future organizzazioni delle industrie, tali da sostituire all' antico antagonismo una più cordiale collaborazione tra capitale e lavoro.

L' azione che lo Stato è chiamato a svolgere nel campo industriale non dovrà intralciare in alcun modo l' esplicamento delle attività private. Il pericolo dell' intervento dello Stato in questa materia consiste nei due peccati che pur troppo hanno finora sempre viziata presso di noi l' azione statale: il fiscalismo e la burocrazia. L' uno e l' altra paralizzerebbero le energie private, che invece vanno sorrette e integrate dallo Stato. È quindi indispensabile tutta una preparazione per queste nuove

forme di attività, che lo Stato dovrà esplicare.

Si è qualche volta affermato che l'istituto della mobilitazione industriale, il quale durante la guerra ha reso preziosi servizi, potrà dopo la conclusione della pace valere a risolvere il problema industriale del dopo guerra. Senza dubbio la costituzione del Comitato centrale di mobilitazione industriale e quella dei comitati regionali sono riuscite durante questo periodo di guerra a dirigere tutta la nostra produzione industriale bellica e a regolare fino ad un certo punto i rapporti tra capitale e lavoro; ed hanno acquistato notevoli benemerenze per l'organizzazione delle officine di guerra. L'ordinamento attuale potrà avere anche in seguito un qualche valore, in quanto può servire come preparazione ad un nuovo ordinamento della produzione industriale, che impedisca inutili dispersioni di iniziative e di sforzi, che coordini gli opifici pur evitando il danno dei monopoli e che diminuisca i pericolosi attriti tra capitale e lavoro; ma che esso, così come è ora, possa servire senz'altro a questi compiti dopo la guerra, è una vera illusione.

L'ordinamento attuale si riferisce solamente alle industrie comprese nella mobilitazione, cioè agli stabilimenti dichiarati ausiliari, che lavorano esclusivamente per conto dello Stato. Ciò premesso, l'ordinamento è basato su due rapporti fondamentali. Lo Stato è unico

compratore di tutta la merce, che si produce nelle officine, ed è compratore a qualunque prezzo e di qualunque quantità, a causa della necessità che lo spinge. Lo Stato fa anche di più, in quanto agevola la produzione delle officine, col fornire ad esse in certi casi direttamente le materie prime, con l' assicurare il personale occorrente all' industria e col concedere altre facilitazioni, senza le quali in questo periodo eccezionale sarebbe impossibile la produzione.

D' altra parte, per quanto riguarda la disciplina dei rapporti fra capitale e lavoro, lo Stato compratore, lo Stato militare può imporre le sue norme di disciplina militare agli operai, che lavorano in quegli opifici, i quali operai del resto sono già in gran parte militari, che vengono dallo Stato stesso lasciati al lavoro negli opifici medesimi.

Tutto ciò cesserà al momento della pace. Lo Stato non comprerà più nulla di quella merce e quindi da una parte cade il rapporto, per il quale esso aveva autorità di imporre la sua volontà agli industriali, e dall' altra, venuto meno lo stato di guerra, cessa pure il regime di disciplina militare, che era in vigore negli stabilimenti industriali.

Ciò non esclude peraltro — come si disse — che l' ordinamento attuale non abbia del buono, onde possano trarsi utili suggerimenti per il

futuro, specialmente per quanto riguarda la collaborazione degli industriali e degli operai, la quale non dovrà mancare nelle organizzazioni relative all' attività industriale dopo la guerra.

Come abbiamo accennato, la nostra industria di guerra veramente mirabile è sorta quasi per incanto. Ma questa moltitudine di officine destinate al munizionamento, questa ampiezza grande di impianti vecchi e nuovi verrà naturalmente a cessare di avere la sua ragione d' essere con la pace. Non bisogna farsi illusioni in proposito; è da temere che parecchi dei nostri industriali, troppo vivendo della vita artificiale attuale, non si rendano perfetto conto delle enormi difficoltà cui andranno incontro al momento della pace.

Bisogna dunque che le industrie si trasformino: ma ciò non può e non deve essere fatto a capriccio dei singoli. Se tutti irregolarmente, con spinte individuali, credessero di potere trasformare i propri opifici per produrre determinate materie, come per es. prodotti chimici, concimi, materie coloranti, ecc., le industrie si farebbero la guerra interna con l' unico risultato di una grande distruzione di capitali. Dobbiamo qui richiamare quanto abbiamo detto poc' anzi circa la necessità di organizzare la produzione nazionale. La trasformazione degli opifici destinati al munizionamento deve

essere fatta ordinatamente, in seguito ad accordi cui non può rimanere estraneo lo Stato, come trasformazione complessiva dell' industria italiana, secondo un piano largamente meditato in tutte le sue parti; poichè questo della produzione e della trasformazione degli opifici costituisce un problema così complesso, che non si può concepire e risolvere se non in relazione a tutti gli altri problemi dell' economia nazionale.

La scelta dei prodotti, alla fabbricazione dei quali gli opifici potranno essere destinati, non è cosa da decidersi senza un largo studio. Bisogna considerare che l' industria non può produrre ciò che vuole e neppure ciò che è capace di produrre, se non ad una condizione, che possa cioè vendere i propri prodotti a prezzi da resistere alla concorrenza degli altri.

Come antecedente logico della produzione industriale, per la determinazione degli usi cui si possono rivolgere gli opifici da trasformare, bisogna dunque esaminare la possibilità degli sbocchi e bisogna pure studiare il problema della capacità produttiva: entrambi complicatissimi e tali che se non si contemplano in tutto il loro complesso, si corre il rischio di affrontare il fallimento, anzi che ottenere l' aumento della produzione.

Lo studio degli sbocchi deve aver riguardo innanzi tutto al commercio interno, rendersi

conto dei bisogni delle nostre popolazioni, ai quali precedentemente si provvedeva con mezzi di provenienza estera, esaminare quali dei prodotti precedentemente fornitici da industrie straniere possano essere sostituiti da prodotti nazionali, e così via dicendo. Lo studio degli sbocchi non deve però limitarsi all' interno, poichè è condizione indispensabile per il nostro avvenire che le industrie nazionali producano per esportare: altrimenti le nostre condizioni economiche diventeranno sempre più gravi. La ricerca dei possibili sbocchi all' estero rappresenta un' indagine difficile e complessa, poichè esige la perfetta conoscenza di tutti i bisogni dell'estero, la possibilità di aprirsi nuove vie, il rendersi conto delle simpatie a noi favorevoli e di quelle necessità a cui con maggiore facilità potremo provvedere noi piuttosto che gli altri Stati. La difficoltà della indagine è aggravata dal fatto, che dopo la guerra tutti gli altri Stati si troveranno nella necessità di aumentare i loro sbocchi all' estero, poichè tutti avranno da risolvere lo stesso problema. L' aumento dell' attività produttrice sarà grandissima in tutti gli Stati amici e nemici, coi quali quindi vi sarà conflitto èconomico. In questa gara gli altri Stati hanno già posizioni prese, si trovano quindi in più favorevoli condizioni, anche perchè hanno in certo modo la via aperta dalla precedente attività. Tra gli

Stati nemici poi, la Germania ha studiata da lungo tempo la questione degli sbocchi, come ogni altra questione relativa all' espansione economica, nelle più minute particolarità, e dopo la guerra metterà in moto il suo meccanismo ulteriormente perfezionato per riacquistare i precedenti mercati e per riattivare nuove correnti di traffico.

Per noi invece la questione degli sbocchi è quasi nuova, perchè la nostra esportazione fu nel passato molto limitata e non seppe nemmeno profittare di quei mercati, dove specialissime condizioni avrebbero reso facile la nostra espansione commerciale, se questa fosse stata diretta con sapiente accortezza. Vogliamo alludere a quei paesi latini dell' America del Sud abitati da fiorentissime e numerosissime colonie italiane, le quali in questo periodo di guerra hanno pure mostrato di sentire fortemente il legame della loro origine. Se i vincoli tra la Patria e le lontane colonie fossero stati tenuti più saldi in passato, se la nostra attività commerciale si fosse diretta alle popolazioni italiane o di origine italiana, che vivono al di là dell' Oceano, quei mercati, diventati in gran parte dominio delle industrie germaniche, avrebbero potuto offrire largo campo al nostro commercio. Lo stesso può dirsi delle popolazioni slave della Russia, che pure essendo soggette all' influenza commerciale della Ger-

mania non avevano per questa nessuna simpatia, sicchè sarebbero state ben disposte ad accogliere il nostro commercio. Ora si tratterà in gran parte di esaminare dove e fino a qual punto sarà possibile di sostituire i nostri prodotti a quelli che precedentemente alla guerra erano importati dal commercio tedesco; ma naturalmente questa ricerca è comune a noi e ai nostri alleati; e già molti di questi non sono rimasti inoperosi.

La questione degli sbocchi esige quindi la riorganizzazione del commercio all' estero e questa a sua volta si connette col problema della sistemazione dei trasporti terrestri e marittimi, la quale infine si ricollega con la questione fondamentale del tonnellaggio. Su ciascuna di queste questioni ci fermeremo nei successivi capitoli.

Inoltre la trasformazione delle officine di guerra e in genere il nuovo ordinamento delle industrie deve tener conto della capacità di produzione in rapporto alle condizioni delle varie regioni: delle quali si devono quindi studiare le risorse locali, circa la materia prima, la forza motrice, i mezzi di trasporto, le maestranze e via dicendo.

Per quanto riguarda in genere la capacità produttiva, noi ci troviamo purtroppo in condizioni non buone, perchè le materie prime più importanti per le grandi produzioni o ci

mancano o le abbiamo in piccole quantità. Questo è uno stato di inferiorità di fronte a quei paesi, che ne sono già naturalmente ricchi. Il nostro vantaggio anche qui consiste nella forza del lavoro umano, su cui possiamo contare come forza economica meno costosa di quello che non sia normalmente all'estero. Ma anche di ciò non bisogna abusare, perchè i nostri operai durante il tempo di guerra hanno preso delle abitudini, alle quali non è facile rinunziare, hanno ricevuto dei salari altissimi, che non potranno continuare così, ma che non discenderanno nemmeno al basso livello di prima della guerra. Del resto è noto che l'altezza dei salari deve pure avere una certa corrispondenza col costo della vita; e, se il semplice fatto della pace avrà indiscutibilmente la sua influenza per fare discendere gli esorbitanti prezzi attuali, eliminando di per sè alcune delle cause che concorrono all'aumento, sarebbe illusione ritenere che la discesa possa essere subito tale da ricondurre dopo breve tempo il costo della vita a quello che era prima della guerra. Molte cause dell'aumento, e tra esse precipue l'aggravio delle imposte e l'altezza del cambio, perdureranno per lungo tempo. Sicchè per questo verso la nostra industria non potrà fare soverchio affidamento sul poco costo della mano d'opera.

Per quanto poi riguarda le materie prime, all'approvvigionamento delle quali sono più direttamente connessi la capacità e i costi della produzione, noi potremo e dovremo senza dubbio provvedere alla completa e razionale utilizzazione delle nostre risorse. In questo campo è possibile di fare parecchio, specialmente per quanto riguarda il combustibile, che è il primo elemento comune a tutte le industrie, e le materie minerali, dalle quali dipende la industria metallurgica, che è una delle fondamentali e che ha una importanza grandissima anche ai fini della difesa nazionale.

L'Italia non ha carbon fossile. Prima della guerra essa importava dall'estero tutto il carbone necessario ai propri bisogni per oltre undici milioni di tonnellate: e questa enorme quantità di combustibile era trasportata in Italia per la massima parte da navi estere. Questo stato di cose per il passato non preoccupò eccessivamente, poichè l'enorme sviluppo delle miniere carbonifere estere e il grande perfezionamento dei mezzi di comunicazione rendevano possibile di ottenere nella penisola rapidamente e a basso costo tutto il combustibile occorrente, anche se proveniente in parte dalle Americhe. Lo scoppio della guerra ha però messo in evidenza il grave pericolo, al quale questa infelice condizione di cose espone le

nostre industrie e perfino la difesa nazionale. Le straordinarie difficoltà, che ora si incontrano per il rifornimento di combustibile, dimostrano la necessità di liberarci per quanto è possibile da questa servitù, che il futuro sviluppo industriale renderebbe anche maggiore e che può essere assolutamente fatale. Se l'Italia non ha carbone, essa ha vastissime risorse idrauliche per il passato poco sfruttate. Gran parte del carbone che si consumava prima della guerra può essere sostituita da forza idroelettrica. Qualche cosa già è stato fatto sotto la spinta delle necessità della guerra; ma molto dovrà farsi ancora per mettere completamente in valore il nostro patrimonio idraulico, con l'attuazione di un vasto programma elettrotecnico, che permetterà di fare un larghissimo uso di forza elettrica per le ferrovie e per le industrie meccaniche; e forse l'ulteriore sviluppo della elettrosiderurgia consentirà di ridurre notevolmente l'impiego del carbone anche nelle industrie siderurgiche.

Inoltre un razionale impiego della lignite nazionale, di cui sembra che sia possibile ottenere una produzione importante, concorrerà a diminuire in qualche misura il bisogno dell'importazione del carbone.

Infine il carbone dovrà essere anche meglio utilizzato con un completo e perfezionato sfruttamento dei suoi sottoprodotti, che pure sono

molto ricchi e che possono dare vita a industrie assai importanti, le quali in Italia prima della guerra erano del tutto trascurate, mentre già da tempo in altri paesi la distillazione del carbone e degli altri combustibili rappresentava una considerevole ricchezza.

Anche per le materie metalliche è possibile intensificare la produzione del minerale nazionale. Le nostre miniere ferrose furono per il passato molto trascurate. Parecchie di esse non poterono sostenere la concorrenza straniera e scomparvero. Ma durante la guerra i bisogni della industria siderurgica diedero novello impulso all'attività delle miniere. Quelle dell'Isola d'Elba hanno dimostrato di avere una riserva molto maggiore di quanto le ricerche precedenti facevano ritenere; altre miniere sono state intanto messe in attività, alcune già note ed abbandonate, come quelle di Cogne, che pare abbiano grande ricchezza di minerale, altre di nuova scoperta come quella di Nurra da pochissimo tempo in produzione. Inoltre nuove indagini si fanno in diverse regioni d'Italia e danno a sperare in favorevoli risultati. La produzione di queste miniere grandi e piccole, che potrà essere accresciuta, la scoperta di vasti depositi di sabbie ferrifere nel litorale del Lazio e la possibilità di utilizzare le ceneri di piriti per la produzione industriale della ghisa fanno sì che la

materia prima per le industrie siderurgiche potrà essere fornita in larghissima misura dai giacimenti esistenti nel Regno, mentre per il passato si importava dall'estero per circa la metà del nostro bisogno.

Le risorse naturali però per quanto sapientemente sfruttate non bastano davvero a risolvere il problema delle materie prime, che dovremo pur sempre importare dall'estero. Dalla possibilità di assicurarci nelle migliori condizioni possibili l'approvvigionamento dei metalli, del cotone, della lana, delle pelli, e in genere di tutte le materie prime, di cui abbiamo o assoluta mancanza o insufficiente produzione, dipende l'avvenire delle nostre industrie. E sarebbe vano pensare alla possibilità di acquisti da parte dei singoli interessati, data la grande ricerca e la forte organizzazione degli altri Stati, che tutti avranno grande bisogno di materie prime. È indispensabile costituire dei forti organismi, i quali con l'intervento diretto dello Stato provvedano all'approvigionamento, con la stipulazione di opportuni accordi con i paesi fornitori delle singole materie. Se per l'inizio della ripresa economica del dopo guerra non sono state assicurate le migliori possibili condizioni per l'approvvigionamento, le nostre industrie non saranno più in grado di sostenere la concorrenza, che loro verrà dalle industrie estere. La Germania prima della

guerra si forniva del cotone per la massima parte dagli Stati Uniti americani, dall' Egitto e dall' India inglese, si provvedeva del rame quasi esclusivamente dagli Stati Uniti, avendo anzi accentrato nelle sue mani tutto il commercio di questo metallo, come del piombo e dello zinco. Durante la guerra questi mercati le sono stati chiusi; ma è certo che dopo la conclusione della pace essa si presenterà nuovamente sui mercati per assorbire la produzione disponibile.

Bisogna che ciò non avvenga a nostro danno ed è perciò necessario che fin da ora si facciano gli acquisti e l'accaparramento di quanto è ancora possibile ottenere, data la grande attività già svolta in questo campo dalle altre nazioni. Dobbiamo così assicurarci una favorevole posizione prima che la guerra termini, in modo che non ci sia necessario di sostenere dopo da soli una concorrenza che schiaccerebbe le nostre industrie.

Ed eccoci così ricondotti a quanto abbiamo detto altrove: la questione delle materie prime è una questione di organizzazione e di previsione, sulla quale bisogna che siano stabiliti minuti accordi con i nostri alleati, prima ancora della conclusione della pace: è una questione che nei suoi capisaldi deve essere risoluta ora e non dopo la guerra, poichè allora sarebbe troppo tardi.

Naturalmente non basta l'acquisto e l'accaparramento delle materie prime; ma occorre assicurare anche i mezzi necessari per il trasporto. La questione delle materie prime si connette perciò al problema del tonnellaggio, problema spinosissimo e capitale per noi, che ci metterà dopo la guerra nelle più gravi difficoltà, se speciali accordi non saranno presi coi nostri alleati.

Capitolo III.

IL PROBLEMA DELLA MARINA MERCANTILE

(Appendice: *Il naviglio peschereccio e l'industria della pesca*).

Abbiamo avuto già occasione di notare la dolorosa posizione, nella quale noi verremo a trovarci alla conclusione della pace per quanto riguarda i trasporti marittimi.

Bisogna con rincrescimento notare che è questo uno dei problemi, pei quali il ritardo nello studio può avere prodotto un grande danno, che opportune provvidenze prese a tempo avrebbero potuto attenuare, migliorando sensibilmente la nostra condizione attuale. Purtroppo non si è provveduto a costruzioni, quando nel primo periodo della guerra era ancora possibile farle, ottenendo con relativa facilità le materie prime. Non si è pensato all'acquisto di navi all'estero, quando i prezzi pure essendo altissimi non raggiungevano nemmeno lontanamente quelli attuali

e quando ancora vi erano navi che potevano acquistarsi. Si è giunti così al periodo criticissimo, in cui non è quasi più possibile nè costruire, nè comprare navi, date le crescenti difficoltà. Furono, è vero, prese delle disposizioni per spingere alla costruzione di nuove navi con opportune esenzioni fiscali e con altre provvidenze; furono anche stipulati alcuni accordi con gli alleati per ottenere una certa quantità di materiale, la quale ha effettivamente permesso ai cantieri di preparare poche navi, qualcuna delle quali già varata; ma tali disposizioni prese verso la fine del 1916, sarebbero state molto più efficaci se fossero rimontate ad epoca precedente, quando era ancora possibile provvedersi con una certa larghezza del materiale, che ora soltanto la buona volontà degli alleati ha potuto procurarci tra incredibili difficoltà in limitatissima misura.

Forse il problema relativo alle navi avrebbe potuto avere una diversa soluzione, se fosse stato connesso alla soluzione del problema relativo ai renitenti all'estero. Quando noi ci trovammo nella impossibilità di costruire navi all'interno per mancanza di materie prime e per non grande ricchezza di mano d'opera, non potemmo nemmeno ottenerle dall'estero, perchè gli Stati costruttori ci rispondevano di non avere mano d'opera da mettere a nostra disposizione. Allora era possibile approfittare di

quella quantità di renitenti, che si trovava all'estero, per offrire l'opera loro, considerandola come opera di guerra a favor nostro, agli Stati stranieri, e così risolvere almeno in parte la grave questione, assestando decorosamente la condizione dei nostri concittadini, che non avevano sufficientemente risposto all'appello e ottenendo in cambio la costruzione di navi per la nostra bandiera. Abbiamo invece perduto tempo e siamo arrivati al punto di dover consentire all'Inghilterra e agli Stati Uniti di arruolare nei propri eserciti le centinaia di migliaia di italiani, che si trovano nel loro territorio, ottenendo in cambio di arruolare nel nostro esercito quei pochissimi loro cittadini che si trovano nel nostro paese.

In conclusione il non aver provveduto in alcun modo, quando era possibile e doveroso farlo, cioè nei primi tempi della guerra, ha prodotto il risultato che ora dobbiamo combattere con le gravi difficoltà, che nessuno ignora.

La nostra marina mercantile prima della guerra era assolutamente insufficiente ai normali bisogni del nostro traffico, il quale per la massima parte si svolgeva sotto bandiera estera. Il nostro naviglio durante la guerra ha subito gravi perdite, solo in parte compensate dalle nuove costruzioni ora in corso. Sicchè dopo la conclusione della pace ci troveremo con una quantità di navi molto infe-

riore a quella che avevamo prima, mentre per il vettovagliamento delle popolazioni, per le industrie, per l'agricoltura, per l'emigrazione e per tutto il rinnovamento della nostra vita economica e sociale occorreranno navi. La posizione sarà assai imbarazzante, poichè tutti gli Stati avranno enorme bisogno di tonnellaggio per le proprie necessità.

La grande produzione americana potrà probabilmente compensare la distruzione del naviglio di tutte le nazioni. Certo anche gli Stati Uniti avranno dopo la guerra bisogno ingente di tonnellaggio per ricondurre in patria l'esercito dislocato in Europa e per l'intensificazione del loro commercio. In ogni modo l'abbondanza di navi, che riusciranno a costruire, li metterà in condizioni di potere supplire in qualche modo anche alle deficienze di altre nazioni. È quindi sopratutto dalle costruzioni americane che il problema della marina mercantile nell'immediato dopo guerra, anche nei nostri riguardi, potrà forse trovare la sua soluzione. Ma trista cosa sarà per noi se non avremo provveduto ad ottenere fin da ora dagli Stati Uniti con opportuni accordi per dopo la conclusione della pace una parte di tonnellaggio, che possa contribuire a formare il primo nucleo della nostra futura marina mercantile. Se ciò non otterremo, nella migliore delle ipotesi, il nostro commercio marittimo non potrà

svolgersi che esclusivamente sotto bandiera estera; e ciò costituisce un grave inconveniente, anche quando trattisi di bandiera amica. È certo nostro desiderio che i nostri porti vengano frequentati da numerose navi estere, ma vi sono alcuni trasporti più essenziali alla nostra economia, i quali dovrebbero poter contare sopra la nostra marina, che deve costituire pure una grande industria nostrana alimentatrice della numerosa gente di mare.

Mentre quindi, come si disse anche in altra parte di queste note, per i bisogni dell'immediato dopo guerra devono intervenire accordi con i nostri alleati, che ci assicurino la quantità di tonnellaggio che è a noi indispensabile, una parte notevole della nostra attività dovrà rivolgersi alle costruzioni marittime per creare una marina mercantile nazionale, che sia capace di rispondere alle nostre esigenze e ci renda, anche in questo campo, per quanto è possibile, indipendenti.

Questo dei cantieri navali e delle costruzioni marittime è in largo senso un problema di produzione e di trasformazione. Esso rappresenta uno dei pochi di cui l'importanza e l'urgenza sono ormai entrati nella coscienza generale. Lo Stato, come già si è accennato, ha emesso, sebbene tardivamente, alcuni provvedimenti per incitare gli armatori marittimi; ed un generale risveglio, che dà bene a sperare, si nota

dappertutto. Molti cantieri navali importanti sono già in via di esecuzione o in progetto, rilevanti capitali sono stati raccolti e le costruzioni navali saranno spinte con grande alacrità appena sarà possibile. Anche alcuni forti gruppi di industrie hanno cercato di farsi una propria flotta per i bisogni della produzione e si annunziano nuovi impianti colossali, con fortissimi aumenti di capitali, per l'intensificazione di costruzioni marittime. Non mancheranno certo difficoltà; quelle materie prime, che oggi sono scarse ed impediscono la produzione di navi, non arriveranno con grande facilità neppure nel periodo immediatamente dopo la pace. D'altro canto, però, la produzione nazionale dell'acciaio, che oggi serve quasi esclusivamente per le munizioni, potrà in gran parte essere diretta ai fini delle costruzioni marittime, mettendo i cantieri italiani in piena attività. Sicchè, in definitiva, per quanto riguarda le future costruzioni di navi, l'avviamento alla soluzione del problema nel periodo successivo all'immediato dopo guerra può dirsi pienamente soddisfacente, sebbene anche qui non manchi qualche ombra. L'enorme costruzione di navi da parte dell'America, mentre, come si disse, è sommamente giovevole a tutti gli alleati così per la guerra come per il dopo guerra, potrebbe tuttavia finire per esercitare un'influenza non favore-

vole sul futuro auspicato incremento delle nostre costruzioni navali. L'abbondanza delle navi americane, delle quali probabilmente alla fine della guerra si sarà ottenuto anche l'ammortamento delle spese di costruzione, potrebbe esercitare azione moderatrice sui prezzi, facendo venir meno il miraggio di lauti profitti, al quale è principalmente dovuto l'attuale risveglio di iniziative nella costruzione di nuove navi.

È da aggiungere che la grande questione portuale, che in certo modo si connette a quella dei cantieri navali e della navigazione marittima è anch'essa oggetto di studi e di provvedimenti da parte del Governo, la cui opera in questo campo si è manifestata più attiva e più efficace.

Merita poi particolare considerazione la sorte del piccolo naviglio di legno rimasto a marcire nei porti, che sarà probabilmente dopo la pace del tutto inservibile. Esso dà vita ad un traffico locale, che non è senza importanza per le popolazioni costiere e che dovrà pure essere ripreso. Provvidenze intese ad impedire la distruzione totale di quel naviglio sono quindi anche indispensabili.

Egualmente opportuni sono i provvedimenti presi dal Governo con decreto del 29 aprile 1917 per la conservazione dei navigli e degli attrezzi di pesca rimasti inoperosi. Col rinnovamento generale di tutte le attività, che deve

seguire alla guerra, conviene che anche la nostra industria della pesca sia razionalmente modernizzata con l'impiego di mezzi perfezionati, sull'esempio di quanto è stato fatto da altre nazioni. Trattasi di un'industria assai importante, ché potrebbe contribuire efficacemente alla soluzione del problema alimentare dopo la guerra.

L'industria della pesca, che dall'enorme sviluppo delle nostre coste avrebbe potuto avere il massimo incremento, conserva ancora da noi le forme primitive, senza alcun perfezionamento tecnico. Essa ha inoltre subito un grave colpo per effetto della guerra, durante la quale può dirsi che nell'Adriatico e nel Mare Jonio sia quasi completamente cessata, mentre altrove fu sottoposta a gravi limitazioni ritenute necessarie per la sicurezza delle coste.

Per promuovere intanto l'incremento di questa industria, il Governo, col cennato decreto, ha provveduto ad assegnare premi a favore delle imprese dedite all'industria peschereccia ed ha dettate altre disposizioni intese a promuovere l'istituzione di nuovi stabilimenti di pesca.

Capitolo IV.

OPERE PUBBLICHE

Col problema industriale e con quello del lavoro è connesso anche il problema delle opère pubbliche, alle quali potrà essere diretta una parte notevole dell'attività industriale e materiale. Le difficoltà di ordine finanziario sembrano oggi facilmente superabili, perchè l'enorme ammontare delle spese che quotidianamente si sostengono per la guerra fa apparire superflua ogni preoccupazione al riguardo. Ma è da temere che, cessata la febbre la quale ci sorregge durante questo eccezionale periodo, ritornino gli antichi criteri di grettezza, che non di rado, prima della guerra, impedivano la esecuzione di opere pubbliche di riconosciuta utilità.

È indubitabile che dopo la guerra sarà necessario un periodo di rigido raccoglimento per risanare le nostre finanze; ma il raccogli-

mento non può e non deve implicare l'astenersi da qualsiasi spesa. L'intensificazione della produzione nazionale e l'accrescimento notevole del reddito annuale della nazione, cui bisogna tendere con ogni forza, esigono invece larghissimi impieghi di capitali. Il raccoglimento deve consistere in ciò, che la convenienza delle spese dovrà essere accuratamente vagliata per impedire ogni sperpero di capitali. Dannose possono essere le opere pubbliche, quando costituiscono soltanto armi elettorali, e purtroppo esse per il passato spesso non ebbero altra natura. Ma quando si tratta invece di vere opere di pubblica utilità, la spesa che richiedono rappresenta un impiego ottimo di capitale, perchè il reddito di questo consiste nell'aumentata complessiva capacità di produzione, la quale rappresenta appunto la maggior ricchezza che abbia una nazione.

Al problema idraulico abbiamo già accennato parzialmente. È necessario ed urgente che l'attività dell'amministrazione statale si volga alla sistemazione dei corsi di acqua, che in Italia sono molti, dei quali però scarsissima è stata finora l'utilizzazione.

Quando si parla del problema idraulico, la mente corre subito allo sfruttamento delle forze idrauliche, che gli avvenimenti di questa guerra hanno dimostrato assolutamente necessario a liberare le nostre industrie dalla com-

pleta dipendenza dall'estero per quanto riguarda la forza motrice. A questo lato, che certo è tra i più importanti del problema, il Governo ha già in parte provveduto con un decreto relativo alle derivazioni d'acqua, decreto che ora attende la conversione in legge da parte del parlamento.

Non è infondata la speranza che in questo campo molto possa essere fatto. Già durante la guerra parecchie derivazioni di acqua sono state concesse e da esse le industrie hanno già tratta notevole quantità di forza motrice. L'altissimo costo, che avrà il carbone ancora per un lungo periodo, rende particolarmente proficui i capitali destinati alla produzione dell'energia idroelettrica e quindi invoglierà a questa forma di impiego, facendo così convergere gli interessi privati con quelli generali della nazione. Opportunamente si propugna il concorso delle maggiori banche che, o direttamente o mediante la costituzione di uno speciale istituto bancario a tale scopo, possano sorreggere la grande attività che sarà richiesta per la massima utilizzazione delle forze idrauliche al fine di surrogare in larga misura l'energia elettrica a quella termica.

Ma il problema idraulico non si limita a quello della forza motrice: esso deve essere riguardato sotto tutti i suoi aspetti, che sono igienici, agricoli e industriali. L'acqua, che è

sorgente di forza e di ricchezza benefica, può anche costituire una violenza malefica, fonte di danno e di lutto. La sistemazione dei corsi d'acqua si impone innanzi tutto per evitare i danni alle popolazioni e ai beni: è necessario bandire la malaria dove essa dipende dalla mancata sistemazione dell'acqua: è necessario impedire che, come ancora avviene in talune regioni d'Italia, l'opera assidua di un anno intero sia travolta da piene e da inondazioni, le quali spesso anche distruggono i ponti, e travolgono interi villaggi.

Innanzi tutto quindi bisogna impedire che l'acqua sia malefica, per provvedere al tempo stesso ad utilizzarla, trasformandola in ricchezza benefica. Questo lato del problema riguarda specialmente il Mezzogiorno d'Italia, verso il quale ora più che mai devono rivolgersi le cure amorose della nazione, di cui esso va rendendosi ogni giorno più benemerito in questa guerra.

Nell'uso della forza idraulica si ha fortunatamente questo di buono, che un uso non esclude l'altro e che le opere massime, che si devono fare per un uso determinato, giovano spesso a tutti gli altri possibili usi. L'acqua come forza motrice, o diretta o per trasformazione, può anche servire ad uso potabile ed alle irrigazioni dopo che della forza motrice si sia già usufruito, poichè anche dopo il suo

passaggio per il macchinario l'acqua rimane potabile e mantiene tutta la sua purezza.

Nell'esaminare l'opportunità e la convenienza di un'opera idraulica, è necessario quindi che si riguardino complessivamente tutte le possibili utilità dell'opera stessa. Può infatti avvenire che l'opportunità dell'opera in determinati casi non appaia corrispondente al fine che si vuol raggiungere, quando questo sia da solo considerato. Suppongasi, per esempio, che le spese necessarie per un impianto idraulico non siano corrispondenti alla quantità di forza che se ne può derivare, in modo che in definitiva, tenuto conto delle spese di impianto, l'energia utilizzabile finisca per costare di più della corrispondente quantità di energia termica. Questa ipotesi sembra oggi quasi impossibile a verificarsi, dati gli attuali prezzi del carbone, prezzi che certamente per un lungo periodo saranno sempre alti, sebbene in misura notevolmente minore: l'ipotesi potrà però verificarsi in seguito, quando i prezzi stessi saranno ritornati a misura normale. Nel caso supposto l'opera idraulica da costruire, riguardata solo dal lato industriale, apparirebbe non conveniente. Ma se la sistemazione del bacino montano, oltre che permettere la derivazione di quella determinata quantità di forza motrice, valesse anche a fugare la malaria da qualche contrada e a liberare territori e villaggi dai

danni travolgenti delle piene; e se poi l'acqua, anche dopo il passaggio per i macchinari, potesse servire a dissetare popolazioni che ne erano sprovviste, o ad irrigare terreni poco redditizi, e via dicendo; il giudizio sulla convenienza dell'opera, tenuto conto del complesso di tali utilità, sarebbe certo diverso. Anche qui, come sempre, occorre evitare l'unilateralità nello studio dei problemi e la mancanza di coordinazione nelle decisioni.

Un altro importantissimo ramo dell'attività dello Stato in materia di opere pubbliche si riferisce al regolamento stradale: questo costituisce anzi un compito più diretto dello Stato, giacchè, mentre per quanto riguarda in genere le opere idrauliche, l'azione di esso consiste spesso nell'incitare e nel dirigere le iniziative private, per la costruzione delle strade la pubblica amministrazione ha il dovere di provvedere direttamente. Parecchie regioni dell'Italia, e specialmente dell'Italia meridionale, attendono ancora costruzioni di strade, che permettano loro la maggiore produzione e lo sfruttamento migliore delle proprie risorse. Il problema stradale troppo raramente viene considerato dal lato che è tra i più importanti, cioè quale coefficiente essenziale della produzione industriale ed agricola. Specialmente per quanto riguarda la produzione agricola, solo da poco tempo avviene di veder messo

in relazione con il mancato sviluppo di essa il difetto di un sistema stradale. Non è possibile parlare di intensificazione di produzione, di trasformazioni di culture, di impiego di concimi, di macchine e via dicendo, quando mancano le strade che consentano all'opera di portarsi fruttuosamente sul campo e ai prodotti della terra di prendere utilmente la via per il commercio. Non è quindi esagerato affermare che la mancanza della grande rete stradale, insieme col deficiente regime delle acque, è tra le cause più gravi della povertà del Mezzogiorno. Dall'ultima inchiesta agraria appare che finalmente la grande importanza delle strade sullo sviluppo dell'agricoltura sia penetrata nella coscienza delle popolazioni, perchè in alcune regioni le prime richieste furono appunto di strade. La risoluzione del problema agricolo per alcune nostre contrade consiste essenzialmente nel problema stradale.

Non è improbabile che questo lato del problema sia stato quasi sempre trascurato nei progetti statali a causa della mancanza di coordinazione, che deve lamentarsi nell'attività dei vari dicasteri, ognuno dei quali suole rimanere chiuso nella sfera delle proprie competenze; e poichè delle strade si occupa il Ministero dei Lavori Pubblici e non quello dell'Agricoltura, è avvenuto purtroppo che nel provvedere alla costruzione delle strade

non si sia data particolare rilevanza agli interessi dell'agricoltura.

Non bisogna dimenticare che massima azione del Governo è quella di mettere in comunicazione uomini e cose. Le strade sono i veicoli della civiltà, del progresso e del benessere. La frase non è retorica, nè è mai inopportuno il ricordo (quantunque si riferisca a tempi antichi) che i Romani conquistarono alla propria civiltà il loro vasto impero con la rete stradale. Appena occupato un territorio, essi vi tracciavano due grandi strade ad angolo retto e a queste due strade principali tiravano le coordinate, in modo che ogni territorio romano veniva diviso in tanti rettangoli tutti in comunicazione mediante le strade maggiori e minori: così immediatamente gli uomini si mettevano fra loro in rapporto e le cose trovavano il proprio sbocco. Attraverso le strade la civiltà latina giunse fino ai più lontani paesi.

Oggi allo sviluppo dei traffici non bastano più soltanto le strade ordinarie; ma queste costituiscono sempre il mezzo più elementare di comunicazione, che deve riannodarsi alle reti ferroviarie e alle vie acquee. Ferrovie e canali insieme con le strade ordinarie, costituiscono la rete di comunicazioni, la quale deve essere ampliata con riguardo ai bisogni dell'industria e dell'agricoltura, dando valore ai prodotti della terra e di molte industrie locali,

chè ora hanno un limitatissimo campo di smercio.

Ci siamo fermati principalmente a queste due grandi categorie di opere pubbliche, idrauliche e stradali, perchè esse sono forse le più fondamentali nell'immediato dopo guerra per la intensificazione della produzione nazionale; ma naturalmente ad esse non deve limitarsi il programma dello Stato.

Alla necessità di preparare la via al più intenso commercio pel dopo guerra si connettono anche altre categorie di opere pubbliche, come quelle relative alla sistemazione dei porti, cui dovranno far capo le linee di navigazione marittime, e quelle riguardanti lo sviluppo della navigazione interna, per la quale, come già si accennò, durante la guerra sono state fatte notevoli opere.

Naturalmente bisognerà pure pensare alle bonifiche, che permetteranno di mettere a coltura altri territori ora improduttivi. Per facilitare l'esecuzione di queste opere è stato recentemente preparato un disegno di legge dal Ministero dei LL. PP.

Vi sono ancora opere pubbliche da eseguire in esecuzione di leggi speciali.

Infine vi sarà tutta una categoria di opere pubbliche, la esecuzione delle quali dovrà essere compiuta al più presto possibile, appena avrà fine la guerra, per riparare ai danni che questa

ha prodotto in alcune nostre regioni invase dal nemico. Ciò costituisce un obbligo della nazione, che deve prima di ogni altra cosa provvedere a rimettere quelle regioni nelle precedenti condizioni, con la completa ricostruzione delle opere pubbliche distrutte, in modo che presto scompaia ogni traccia materiale della guerra.

Tutte le opere pubbliche debbono venir contemplate nel programma del dopo guerra, in quanto esse siano dirette a mettere intensamente in valore le forze materiali della nazione. E il programma organicamente ideato deve aver riguardo equamente agli interessi delle varie regioni anche per quanto riflette l'impiego della mano d'opera e in particolar modo di quella non specializzata. Lo Stato potrebbe così anche essere il moderatore delle crisi di lavoro, che avranno luogo sia per sovrabbondanza sia per mancanza di mano d'opera, sia forse per l'una e l'altra cosa alternatamente, in seguito alla conclusione della pace, raffrenando automaticamente gli eventuali eccessi di emigrazione e rendendo possibile la trasformazione degli stabilimenti bellici.

Capitolo V.

AGRICOLTURA

Il problema dell' agricoltura non ha minore importanza di quello industriale. L' Italia — di cui si ripete continuamente la qualifica virgiliana: *magna parens frugum* — ha oggi una produzione agricola che non regge minimamente al confronto di quella degli Stati più progrediti. Di questo dobbiamo vergognarci e dolerci, perchè, oltre che una questione di onore, è anche un problema di pane e di commestibili.

La guerra ha messo in rilievo quanto il non avere pensato a risolvere convenientemente i problemi agricoli sia stato di danno per noi. In grande parte le difficoltà, contro le quali si è dovuto combattere, vanno attribuite ai vizî del nostro ordinamento agricolo. Non si tratta solo di mancanza di terreni o di terreni poco fertili, ma si tratta essenzialmente della poca cura

che la nazione ha dedicato ai problemi dell' agricoltura. È vero che in Italia vi sono ancora delle terre lasciate incolte, le quali potrebbero pure essere efficacemente messe a coltura; ma il vero e fondamentale vizio non consiste solo in questo; consiste, in genere, nell' abbandono dell' agricoltura da parte delle classi dirigenti, sicchè, quasi dappertutto sopravvivono sistemi antiquati, tramandati da generazione in generazione; e la mancanza di sufficiente cura della istruzione della classe agricola fa sì, che questa è rimasta la più inaccessibile ai progressi tecnici.

Il risultato di ciò è che la coltivazione della terra è presso di noi scarsamente redditizia. Basti riflettere che la produzione granaria italiana non arriva, in media, ai 12 quintali per ettaro, mentre negli altri paesi europei essa supera i 20 quintali, giungendo fino ai trenta in qualche Stato; sicchè, pure coltivandosi a grano una estesa superficie di terreno per oltre 4.800.000 ettari, da noi non si riesce ad ottenere una produzione corrispondente ai nostri bisogni e si è costretti ad importare annualmente dall' estero parecchi milioni di quintali.

Lo scarso rendimento dei nostri terreni allontana falangi di lavoratori dai campi e li spinge all' emigrazione; e, nonostante la grande esuberanza delle nostre popolazioni, spesso per i bisogni dell' agricoltura fa difetto la mano d' opera occorrente.

La più intensa cura dovrà ormai rivolgersi all' agricoltura, la quale rappresenta ancora parte così importante della ricchezza del nostro paese. Lo Stato ha tanto maggiormente il dovere di intervenire per spingere e sorreggere il rinnovamento e l' incremento dell' agricoltura, in quanto che gli interessi di questa, per la loro stessa natura, hanno minore possibilità di trovare nella unione la forza necessaria per provvedere ai proprî bisogni e premere, occorrendo, sull' elemento dirigente. Gli interessi industriali invece hanno la maggiore tutela nelle loro potenti organizzazioni, le quali, creando e dirigendo le correnti della pubblica opinione, influiscono pure sull' indirizzo della vita pubblica. Lo Statò, al quale spetta di tener conto di tutti gli interessi nazionali, non può concentrare la sua attività nella tutela della produzione industriale, ma deve anche preöccuparsi di perfezionare l'ordinamento dell' agricoltura in modo che la fecondità ne sia notevolmente aumentata.

Pur troppo le condizioni finanziarie costringeranno lo Stato probabilmente ad aggravare ancora la proprietà fondiaria; ma è necessario che all' aggravio corrisponda un aumento del frutto della terra.

Nello studio dei complessi problemi relativi all' agricoltura non bisogna lasciarsi trasportare fuori di strada. Innanzi tutto è da avvertire

che i problemi agricoli da risolvere in Italia, sono moltissimi e dissimili fra di loro. Di queste diversità ordinariamente non si tiene sufficiente conto, quando — come spesso avviene — si parla del problema agrario come di un problema nazionale unico, nella soluzione del quale ciascuno porta le nozioni, i preconcetti e i desideri della propria regione. Eppure le differenze fisiche e storiche della terra in Italia sono tali e tante che è impossibile di applicare a ciascuna categoria la medesima soluzione che sia vantaggiosa per l' altra. Nelle Calabrie, per esempio, sono numerosi i terreni boscosi o incolti principalmente per mancanza di strade e di opere idrauliche; aprendo opportune vie di comunicazione e sistemando le acque, il problema dell' agricoltura nelle Calabrie è già in grande parte risoluto. La mancanza di acqua domina il problema agrario delle Puglie, dove è ancora in alcune zone vasta e poco razionale la coltura estensiva. Negli Abruzzi le larghe zone montuose malamente denudate e spesso poco accessibili creano all' agricoltura determinati bisogni. Nelle Romagne specialissimi caratteri danno origine a particolari questioni agricole. Lo stesso avviene nel Lazio e nell' Emilia, a causa, per es., della esistenza di usi collettivi. La Toscana spicca per i piccoli poderi fiorentissimi, per la larga diffusione della mezzadria con stretta cooperazione tra il pro-

prietario ed il colono; e così via dicendo. Quale identità di soluzione potrebbe esservi nel problema agrario relativo a queste diverse regioni? Molto spesso perfino in una stessa regione si presentano differenze sostanziali notevolissime, come per esempio avviene per la Sicilia, dove non si può non distinguere tra la zona litoranea e l'interno così profondamente diversi nei rapporti dell'agricoltura.

Sicchè, in realtà, non esiste un problema agrario unico, suscettibile cioè di unico esame e di unica soluzione: esistono invece tanti problemi agrari quante sono le diverse condizioni agricole delle varie regioni d'Italia, o, se più piace, diremo che il problema agrario italiano assume tanti aspetti diversi che lo trasformano in altrettanti problemi differenti l'uno dall'altro.

Una sola cosa è comune a tutti questi problemi e cioè che, se non vogliamo errare, dobbiamo proporci un unico fine: l'aumento della produzione. Se invece di proporci questo fine economico, che è il vero fine dell'agricoltura, noi ci proponiamo soltanto fini di natura giuridica — come, per esempio, la divisione delle terre — o fini di natura sociale — come, per esempio, la distribuzione della terra ai contadini — e a questi vogliamo subordinare la soluzione dei problemi dell'agricoltura senza tener conto di tutto il complesso degli altri

elementi, il risultato, dal punto di vista della produzione e perciò della ricchezza generale, non sarà certo sempre soddisfacente.

Lo studio dei problemi deve essere essenzialmente tecnico. La produzione delle terre già produttive deve essere accresciuta: e devono essere presi tutti quei provvedimenti tecnici che tale maggiore produzione assicurino. Bisogna far fruttare la terra che meno produce e bisogna trarre qualche partito anche da quella che pare infruttifera, fin dove si può.

Naturalmente, i provvedimenti di ordine giuridico e sociale non vanno trascurati, ma debbono essere coordinati ai fini della maggiore produzione. Essi possono in molti casi essere utili mezzi a questi fini. Bisogna quindi evitare formule generiche, che non hanno portata tecnica e che sono pericolose, perchè possono dare origine ad illusioni creando fallaci aspettative. Si è detto, per esempio, che la soluzione del problema agrario italiano si avrà facendo sì che la terra appartenga a colui che direttamente può coltivarla; e la formula « la terra ai contadini » ha avuto una certa fortuna. Eppure, dal punto di vista della maggiore produzione, in parecchie regioni il dare senza altro la terra ai contadini non significa ottenere alcun utile risultato. Suppongasi, infatti, che si dia al contadino una terra che è già coltivata intensamente e che è già fruttifera;

se ciò si facesse puramente e semplicemente senza tener conto del capitale necessario, il risultato sarebbe che la terra diventerà subito meno fruttifera, perchè il contadino non ha il capitale da impiegare per mantenere la produzione attuale e, occorrendo, per intensificarla. Vi sono inoltre alcune culture pure essenziali alla nostra economia, ad intensificare le quali l'azione diretta del contadino proprietario nella piccola zona di terra che sia sua non può essere di alcun giovamento, perchè trattasi di culture che, più che un intenso lavoro individuale in tratti limitati, richiedono larghi ed estesi mezzi industriali.

Certo, in alcuni casi, e specialmente per trarre utilità dai latifondi esistenti, la coltivazione diretta di una piccola estensione da parte del proprietario contadino può riuscire giovevole, purchè lo si fornisca di tutti i mezzi necessari. Ma pensare che questo costituisca il rimedio generale e costante è un errore.

Bisogna dunque che senza preconcetti si studino i varî problemi relativi all'agricoltura, secondo la natura fisica del suolo e secondo il vario stato del terreno, nonchè secondo la distribuzione delle culture e delle proprietà, secondo i sistemi di coltivazione e secondo anche lo stato fisico e morale delle popolazioni rurali.

Talora come abbiamo detto, una regione fertilissima è mal ridotta per mancanza di strade;

in questo caso, bisognerà fare le strade ed il problema agricolo si trasforma in problema stradale. In altri casi il problema agricolo si converte in un problema idraulico; qualche volta in necessità di opere di bonifica e via dicendo.

Possiamo quindi affermare che, non pure per ciascuna regione, ma per ciascuna parte di cultura c'è un problema agrario che deve risolversi. Unico deve essere l'intento: l'aumento della produzione; ma i mezzi più idonei a raggiungerlo non possono non essere svariatissimi, così dal punto di vista tecnico come da quello giuridico, secondo le diverse esigenze dell'agricoltura, le quali devono essere non solo studiate e approfondite singolarmente, ma ancora riguardate nel loro insieme, in relazione al complesso dei bisogni agrarî nazionali e alla connessione che i problemi agricoli hanno con tante altre categorie di problemi.

Lo studio dei problemi agricoli non può nemmeno essere limitato alla ricerca dei mezzi più adatti a dare la maggiore produzione di determinati terreni, senza tener conto di interessi economici generali, come, per esempio, quelli che sono connessi al regime forestale o alla pastorizia. È certo che una delle particolari cure dello Stato deve rivolgersi ad arricchire il nostro patrimonio forestale, che durante la guerra è stato sottoposto a gravi colpi. Il programma relativo, di cui i frutti non po-

tranno raccogliersi che a lunga scadenza, deve essere accuratamente studiato e gradualmente attuato con indirizzo unico e sicuro.

Così pure sarebbe sommamente dannoso, se nel fervore del rinnovamento agricolo nazionale si dimenticassero gli interessi della pastorizia.

D'altra parte, bisogna che lo studio si estenda e riguardi complessivamente tanti altri problemi, con i quali quelli agricoli sono collegati.

Alcune industrie possono determinare speciali culture ad esse attinenti, come, per esempio, quelle dello zucchèro, dell'alcool, della lana, della seta, del cacio, dell'acido citrico, ecc.

Spesso i problemi agrarî si connettono col problema industriale delle macchine agricole, il cui uso in Italia è ancora troppo limitato, ovvero con quello della produzione dei concimi, che occorrerà, nel dopo guerra, intensificare, curando altresì che la convenienza del loro impiego entri nella coscienza delle popolazioni rurali, proprietari e coltivatori, che purtroppo sono poco accessibili alle innovazioni, quando della opportunità di queste non abbiano pratiche dimostrazioni.

Il problema dell' agricoltura ha pure attinenza con quelli relativi al nostro patrimonio zootecnico, che, già scarso prima della guerra, ha poi subìto un grave depauperamento: e così via dicendo.

Particolare considerazione richiede poi il lato finanziario del problema. Per migliorare la coltura, trasformando e rinnovando i metodi antiquati finora in uso, vi è bisogno innanzi tutto del capitale. Questo non accorre volontieri all'agricoltura, perchè gli investimenti di questo genere sono poco redditizî. Solo quando il saggio normale degli investimenti fosse bassissimo, vi sarebbe la convenienza economica per gli impieghi del capitale nei miglioramenti agricoli. Altrimenti il capitale accorre alle industrie e rifugge dai campi. Le leggi economiche non sono modificabili: ma poichè è interesse generale della nazione la intensificazione della produzione agraria, occorrono speciali organizzazioni, che sotto varie forme rendano possibile agli agricoltori di attuare i miglioramenti e le trasformazioni necessarie. Di qui la necessità di favorire consorzi per macchine agricole, per l'acquisto di concimi e per tutto ciò che non possa agevolmente essere fatto singolarmente; di facilitare le operazioni di credito agrario; e così via. Vuole qui osservarsi che i maggiori istituti di credito, in quanto raccolgono in larga misura il risparmio nazionale ed operano con questo, hanno pure il dovere di non rifiutare il loro appoggio a tutte le forme di attività nazionale, se pure gli investimenti possano riuscire meno redditizî.

L'azione dello Stato nel campo dell'agricoltura deve svolgersi non solo in via generale per eccitare e diffondere i perfezionamenti dei metodi culturali, ma anche in forma specifica per dirigere e regolare l'ordinamento agricolo nazionale in ogni parte. È quindi da esaminare, per esempio, se ad incitare gli agricoltori a determinate culture più necessarie ai bisogni della nazione, non convenga — almeno per un certo periodo di tempo — garantire direttamente o indirettamente prezzi minimi per alcuni prodotti agricoli, in guisa che la sicurezza di potere esitare la produzione a prezzi rimuneratori spinga alla coltivazione di quei prodotti. Ciò dicasi, in modo principale, per quelli che costituiscono la base alimentare delle popolazioni e che nell'interesse stesso della forza della nazione dovrebbero essere prodotti all'interno.

Naturalmente anche qui riappaiono in stretta connessione le questioni relative al lavoro, che assumono un particolare atteggiamento nei rapporti dell'agricoltura e che pertanto richiedono un particolare esame. Così è, per esempio, da risolvere la questione circa l'opportunità di garantire dei salari minimi agli agricoltori, la sorte dei quali non può essere a cuore della nazione meno di quanto lo sia quella della mano d'opera industriale. Anche quindi in favore dei contadini dovrà stabilirsi

quel regime di provvidenze di ordine sociale, che da lungo tempo lo Stato ha stabilito per gli operai. Su questa via già qualche passo è stato fatto: è recente, per esempio, il provvedimento relativo all'assicurazione obbligatoria contro gl' infortunî nell' agricoltura. Nè è escluso che l'intervento dello Stato possa manifestarsi necessario anche per regolare le affittanze agricole.

Parlando del problema del lavoro nei rapporti con l'agricoltura, riappare il solito problema dell' emigrazione, perchè ad essa il massimo contributo è dato appunto dalle popolazioni rurali.

Nel trattare dell' agricoltura, non bisogna limitarsi a quanto riguarda la diretta produzione della terra; poichè gli interessi nazionali richiedono altresì lo sviluppo delle industrie agricole, sia per il consumo interno, sia per l' esportazione che, come si disse, deve essere assolutamente aumentata in ogni campo. In generale, anche in questo poco si è fatto da noi, essendosi trascurata la lavorazione dei prodotti del suolo, i quali spesso vanno in paesi esteri, d'onde, accortamente manipolati, girano poi per i mercati mondiali.

A questo proposito è opportuno di ricordare che, prima della guerra, la maggiore esportazione dei prodotti agricoli avveniva verso gli imperi centrali, i quali in genere, acquistavano

prevalentemente prodotti vegetali, trascurando quasi completamente i prodotti alimentari elaborati. Questi ultimi invece erano particolarmente accetti nei mercati inglesi, dove la nostra esportazione di conserve alimentari, dei formaggi e delle paste è stata sempre attiva. Il prevedibile indirizzo della nostra futura politica commerciale probabilmente dovrà portare all'intensificazione delle esportazioni alimentari verso l'Inghilterra, e ciò richiederà un maggiore sviluppo delle industrie agricole per la elaborazione e per la conservazione dei prodotti. Lo sviluppo completo dell'agricoltura esige perciò anche quello delle numerose industrie complementari, le quali valgono a mettere in pieno valore la produzione del suolo.

Molto si è fatto in Italia pel miglioramento della produzione dell'olio, molto rimane ancora da fare pel perfezionamento di quella del vino, che è per noi di capitale importanza.

Tra le industrie agricole già esistenti che sono fonti di ricchezza, vanno ricordate quelle del burro, del cacio e del miele, e sopratutto la industria della coltivazione dei bozzoli, che dà vita al commercio serico, il quale rappresenta una delle maggiori risorse della nostra esportazione, nonostante le gravi difficoltà derivate dalla concorrenza delle sete di Asia. L'industria della seta nazionale potrà sollevarsi, se opportuni accordi interverranno con

la Francia, affinchè ogni concorrenza reciproca ceda il posto ad una concorde azione, che potrà riuscire utile agli interessi serici di entrambe le nazioni.

Cura speciale dovrà rivolgersi alla cultura delle frutta, che in molte provincie, ove potrebbe avere grande sviluppo, è lasciata alla forza della natura senza l'aiuto dell'arte; e alla cultura dei fiori, che esiste solo in poche località.

Ha anche importanza per l'agricoltura una migliore e più razionale legislazione sulla caccia, nello stabilire la quale finora sono stati generalmente trascurati gli interessi dell'agricoltura. È invece necessario che ad essi sopratutto miri la legislazione sulla caccia, contemperando con gli interessi agricoli quelli dei cacciatori e dell'incremento della selvaggina. Bisogna quindi tener conto delle diverse esigenze che sono variabili secondo le regioni. Anche qui l'uniformità della legislazione per tutto il Regno non può che essere ragione di inconvenienti, poichè le condizioni completamente diverse dell'agricoltura nelle varie zone richiedono guarentigie diverse. L'unicità degli intenti non implica rigida uniformità di norme: la legge, invece, deve essere sufficientemente adattabile alle diverse condizioni, in modo che con mezzi non identici si raggiunga l'identico scopo.

Capitolo VI.

L' INDUSTRIA MINERARIA

L'intensificazione della produzione nazionale, che, come si disse, costituisce il problema centrale del dopo guerra, deve essere spinta in ogni ramo di attività per la completa ed intensa utilizzazione di tutte le risorse naturali del paese. Anche ai prodotti del sottosuolo bisogna avere riguardo più di quanto non sia stato fatto per il passato.

Si accennò al grande risveglio provocato dalla guerra nel campo minerario, specialmente per quanto riguarda le miniere di combustibili e quelle di materiale ferroso e si disse delle nuove investigazioni spinte con grande alacrità per la ricerca di ignorati giacimenti in varie regioni d'Italia. I risultati ottenuti finora hanno posto in evidenza come fosse un pregiudizio l'opinione generalmente diffusa che sulla produttività del sottosuolo italiano non

potesse farsi assegnamento. Da questa opinione derivò il poco interesse e la scarsa cura finora dedicata alle cose minerarie. La necessità di rendere sempre meno dipendenti dall'estero le nostre industrie richiede che si agevoli lo sviluppo delle miniere, alle quali si collegano molte industrie nazionali tra le più importanti economicamente e politicamente. Tutte le industrie metallurgiche, che sono così fondamentali, quelle chimiche, che, durante la guerra, hanno avuto grande sviluppo e serviranno dopo la pace a fornire prodotti, per i quali prima dovevamo ricorrere all'estero, le industrie delle fornaci per la produzione di cemento, laterizi, ceramiche, materiale refrattario, vetro ecc., sono alimentate dalle miniere e cave. Parecchie delle materie che si importavano dall'estero sembra che possano essere fornite dal nostro suolo.

Le miniere esistenti in gran parte furono create o sorrette notevolmente da capitali stranieri, poichè quello italiano è stato sempre poco propenso a finanziare le industrie estrattive. Anche ciò è motivo di grave preoccupazione per i possibili pericoli, che non occorre indugiarsi a rilevare. Rendesi perciò conveniente che l'industria mineraria assuma carattere prettamente nazionale e si liberi dall'egemonia straniera per servire a fini esclusivamente italiani.

Vi sono, del resto, industrie minerarie, che possono benissimo esercitarsi in Italia, mentre invece noi ne siamo tributarî all'estero. Così dalle miniere sarde in larga misura il materiale metallico prima della guerra era mandato all'estero, donde poi ci tornava come metallo elaborato.

Occorre dunque che, in generale, si dia impulso alla intensificazione delle ricerche minerarie e ciò tanto più facilmente potrà ottenersi in quanto le speciali condizioni economiche di questo nuovo periodo di vita manterranno molto alti i prezzi, rendendo così proficui gli investimenti di capitale nelle industrie minerarie.

Le miniere esistenti, molte delle quali ancora rimaste alla forma primitiva per mancanza di impulso e di vitalità, devono poi trasformarsi ed elevarsi, con impianti razionali e moderni, di cui del resto anche fra noi non mancano cospicui esempi.

Lo Stato, da parte sua, deve coadiuvare e facilitare lo sviluppo delle miniere contribuendo alla formazione del personale tecnico specializzato, proteggendo in equa misura gli interessi della produzione mineraria nazionale e sopratutto riformando e modernizzando il complesso della legislazione sulle miniere, ormai antiquata. Di questa, parecchie riforme sono richieste dai competenti; e principalmente si

desidera che sia finalmente provveduto alla unificazione delle diverse leggi esistenti, le quali lasciano tuttora persistere nelle varie regioni una grande disparità circa i diritti sul sottosuolo. In questo modo, nuovo impulso potrà essere dato alla attività mineraria con unico indirizzo in tutto il Regno.

In complesso, non poche questioni di carattere minerario devono formare oggetto di studio accurato e di decisione, affinchè la produzione mineraria venga intensificata, mentre prima della guerra andava diminuendo, come particolarmente è avvenuto delle zolfare di cui sembra che i giacimenti non siano affatto in via di esaurimento. Durante il corso della guerra, di fronte ai bisogni accresciuti, non solo per le esigenze interne, ma anche per la grande richiesta di zolfo da parte degli alleati, quella diminuzione è stata grandemente dannosa ed ha richiesto speciali provvedimenti da parte del Governo, provvedimenti che potrebbero esercitare qualche benefica influenza per l'industria zolfifera anche dopo la guerra.

Capitolo VII.

L'EMIGRAZIONE

Uno degli effetti più rilevanti della guerra riflette le condizioni demografiche delle nazioni. La distruzione di giovani esistenze, il numero grandissimo di individui adulti che per effetto di ferite o di malattie rimangono invalidi completamente o parzialmente e l'aumento di mortalità, che si verifica durante la guerra fra la popolazione civile, rappresentano — anche dal lato puramente economico — un gran danno per le nazioni, la capacità produttiva delle quali rimane sensibilmente diminuita. A ciò si aggiunga la ingente diminuzione di natalità, la quale verosimilmente, sebbene in misura più limitata, persisterà anche dopo la guerra come ulteriore conseguenza della avvenuta mortalità degli adulti nella età più valida e più prolifica.

Non è agevole rendersi esatto conto della entità del danno, che da questi turbamenti violenti allo sviluppo demografico risulterà complessivamente all'economia nazionale, poichè parecchi elementi intervengono ad attenuarlo in qualche misura. Così, per es., la diminuzione delle forze produttive derivante dalla perdita di uomini validi è in certo modo attenuata dalla maggiore utilizzazione delle donne, dei fanciulli e dei vecchi, la capacità dei quali, sotto la spinta della necessità, viene ad essere accresciuta. Così, del pari, il danno della diminuzione delle nascite, ha in sè medesimo una certa attenuazione, in quanto che nei primi tempi la diminuzione delle nascite implica anche la diminuzione dell'onere del sostenimento delle nuove generazioni fino a quando queste giungano alla età produttiva.

Comunque, è certo che un danno rilevante subisce l'economia nazionale per la perdita immediata di forze personali e per la diminuzione delle proprie riserve demografiche. Ma in questo l'Italia si trova in condizioni molto migliori delle altre nazioni belligeranti, poichè la popolazione italiana, in crescente aumento, ha una larga esuberanza in raffronto ai proprî bisogni. Di qui lo sviluppo grandissimo della nostra emigrazione, che, prima della guerra, spingeva annualmente fuori della patria centinaia di migliaia di persone.

Le perdite personali avvenute durante la guerra risulteranno per noi largamente compensate dal ritorno in patria dei moltissimi emigrati, che accorsero per il compimento del proprio dovere e dalla mancanza di nuova emigrazione durante questi anni di guerra. Sicchè all'atto della smobilitazione noi avremo una larga eccedenza di mano d'opera di fronte ai bisogni interni, per quanto accresciuti, del periodo del dopo guerra. Questa forza di produzione, che risulterà esuberante potrà utilmente uscire dai confini della patria per portare il proprio ausilio ad altre nazioni che ne sono sprovviste. Così, dopo la guerra, la nostra emigrazione potrà nuovamente svolgersi; e l'abbondanza della popolazione consentirà che si ristabilisca anche per gli anni successivi una costante corrente emigratoria.

È prevedibile che dopo la guerra, come altrove accennammo, molteplici circostanze contribuiranno a dare una forte spinta all'emigrazione. La grande ricerca di mano d'opera da parte degli altri Stati, che già prima della guerra ne difettavano, i salari più alti che all'estero potranno essere offerti, il desiderio di molti tra gli emigrati reduci di raggiungere nuovamente la precedente residenza, lo spostamento avvenuto per molti in seguito al prolungato allontanamento a causa del servizio militare dal proprio centro nativo

col corrispondente rallentamento dei precedenti legami, sono tutte cause che potrebbero provocare una subitanea e soverchia emigrazione, compromettendo anche la possibilità della nostra ricostituzione economica.

Questo pericolo deve essere assolutamente evitato, poichè la ricchezza di mano d'opera, che noi abbiamo, deve innanzi tutto servire alle esigenze interne. Lo Stato quindi non può abbandonare l'emigrazione a sè stessa, ma deve dirigerla, sorreggerla e regolarla, tenendo conto di tutti i complessi bisogni. Questa azione è indispensabile non solo nell'interesse individuale dei singoli emigranti, ma anche in quello generale della nazione, di cui fa parte la mirabile forza di produzione, che essa può fornire all'estero.

L'emigrazione costituisce pertanto un problema essenziale, che si ricollega a tutti i problemi nazionali, e che va considerato sotto tutti gli aspetti. Esso deve essere regolato in modo che tutti i vantaggi rilevantissimi della ricchezza di energie umane vengano assicurati alla nazione e che siano evitati i danni, ai quali la emigrazione sregolata potrebbe dare luogo.

L'emigrazione va innanzi tutto regolata nel primo momento che seguirà alla pace, durante il periodo di transizione, periodo delicatissimo che richiede in ogni campo una politica di somma previdenza. Le facili e frequenti crisi, che po-

tranno aver luogo durante la trasformazione dell' economia nazionale, vanno riguardate con oculatezza, poichè spesso si tratterà di crisi di cui il carattere puramente temporaneo potrebbe facilmente sfuggire. Un forte esodo di mano d' opera che a queste crisi seguisse, porterebbe forse un sollievo per le difficoltà momentanee, ma un danno certissimo per l' ulteriore sviluppo nazionale.

La emigrazione va pure seguìta successivamente nel costante suo flusso, con una sapiente azione moderatrice, che a volta a volta possa spingerla o raffrenarla per compensare all' eventuale esuberanza o alla scarsezza della mano d' opera nazionale.

Oltre che regolate circa la loro entità, le correnti emigratorie devono pure essere opportunamente dirette verso quei paesi, ove è più conveniente che esse si avviino. In un certo senso, è allo Stato che devono essere rivolte le richieste di mano d' opera italiana da parte degli Stati stranieri, ed è lo Stato che deve concederla, valutando la ragionevolezza delle richieste e dopo avere assicurato agli emigranti, con opportuni trattati di lavoro, buone condizioni rimunerative e un trattamento soddisfacente, anche dal lato delle previdenze sociali, del tutto analogo a quello usato dai diversi paesi ai proprî operai. La concessione di una forza produttiva, che dopo la guerra sarà così

preziosa, deve pure essere compensata da adeguati corrispettivi da parte delle nazioni estere. Ciò presuppone naturalmente che lo Stato possa far valere questa forza e che quindi sia esso a dirigerla. Non dovrà perciò consentirsi che le energie individuali si sperdano isolatamente.

I mezzi, che lo Stato potrà adoperare, non dovranno naturalmente consistere, se non in casi eccezionali, in assolute e violente proibizioni, ma in una serie di savî provvedimenti negativi e positivi, i quali nel complesso siano diretti ai fini proposti.

Per troppo tempo è avvenuto in passato che i nostri emigrati, senza alcun aiuto da parte dello Stato, si avviassero in lontane regioni in cerca di pane e fossero derisi e sfruttati da coloro cui essi portavano invece la ricchezza. L'emigrazione ha rappresentato perciò lungamente una piaga e una vergogna per la nostra nazione, mentre invece è espressione del vigore e dell'energia, che consentono ad essa larghi campi di espansione. Malgrado tutto, l'opera dei coloni italiani è stata veramente meravigliosa ed è andata man mano acquistando considerazione e valore.

Già da tempo, col mutare anche delle condizioni interne del nostro paese, le quali non sono senza ripercussione all'estero, la condizione dei nostri emigranti è sensibilmente migliorata. Le rimesse di risparmi, che prima

della guerra ammontavano a molte centinaia di milioni annui, rappresentavano pure un cespite di entrata per la nostra economia nazionale. E le prove di solidarietà date dagli italiani di oltre oceano durante la guerra nella sottoscrizione dei varî prestiti, sono dimostrazione della floridezza di quelle lontane colonie e del legame che esse sentono verso la loro patria d' origine.

Quantunque le condizioni della nostra emigrazione siano ora molto diverse da quanto non fossero parecchi anni or sono, e quantunque sia certo che il prestigio derivante dalle forti prove date dall' Italia durante la guerra accrescerà il decoro e la considerazione dei nostri cittadini all' estero, deve pure riconoscersi che ancora molto resta da fare per l' emigrazione. La tutela e l' assistenza concesse dallo Stato ai nostri emigranti, così in patria come nei paesi verso i quali l' emigrazione si dirige, sono certamente accresciuti, in confronto del passato, ma non possono davvero considerarsi come soddisfacenti.

Allo Stato incombe il dovere di intensificare la sua attività a favore dell' emigrante, curando sempre maggiormente il servizio di informazioni sulle condizioni dei mercati di lavoro, in guisa di potere, come si è detto, opportunamente dirigere le correnti migratorie, e cercando di elevare la condizione delle

classi meno abbienti con una sufficiente istruzione generale, la quale metta in grado l' emigrante di farsi meglio valere all' estero, di guadagnare più alti salarî. Ma è sopratutto necessario che la protezione dello Stato non manchi all' emigrante all' estero, in guisa che egli si senta costantemente legato alla Patria cui appartiene e alla quale deve sempre prestare i suoi utili servigi, pure accudendo ai proprî affari. È tutta l' organizzazione delle nostre libere colonie che si impone: gli italiani lontani dalla Patria devono essere tra loro uniti, trovando nel proprio centro gli elementi direttivi per tutto ciò che riguarda la loro vita morale e intellettuale. Essi devono raggrupparsi intorno al console che rappresenta lo Stato cui appartengono e che deve esplicare costantemente un' efficace azione di protezione. Occorre che i più colti dei nostri emigranti coadiuvino il console nella sua azione, pronti al conforto e all' aiuto. Istituzioni prettamente italiane devono sorgere dove le colonie sono più numerose; organizzazioni scolastiche, di trattenimento, di soccorso, bancarie e via dicendo, le quali tengano vivo il sentimento patriottico, ridestino la coscienza della forza e l' orgoglio della propria origine e creino tutto un centro di vita e di rapporti nazionali.

Le colonie di emigranti bene organizzate costituiranno una vera potenza dell' Italia al-

l'estero, primi nuclei verso i quali potrà dirigersi la nostra produzione ed efficaci basi per la nostra espansione commerciale.

Tutto ciò implica la riforma delle funzioni consolari e la riforma del Commissariato di Emigrazione, il quale non va solo riguardato come un ufficio di tutela per i nostri emigrati, altissima funzione che deve certo continuare ed essere anzi intensificata, ma anche come l'organo che deve contemplare tutta la questione dell'emigrazione sotto i vari aspetti.

Particolarissime questioni relative all'emigrazione devono poi essere definite in riguardo a determinate categorie di persone. Devesi provvedere innanzi tutto agli emigrati che risposero all'appello della patria, ritornando nel Regno per prestare servizio militare. Ad essi non deve mancare ogni possibile facilitazione, sia per il caso che volessero raggiungere nuovamente la loro sede precedente, sia che intendessero rimanere in patria. La speciale condizione di dissesto, in cui il ritorno in patria li ha messi, rende doveroso ogni ausilio alla ripresa delle loro occupazioni.

Occorrerà poi esaminare e risolvere il problema doloroso degli emigrati renitenti: problema che si presenta irto di difficoltà per intuitive ragioni, sulle quali riescirebbe inutile fermarsi, ma che deve formare, fin da ora, oggetto di studio da parte del Governo.

Capitolo VIII.

COMMERCIO, TRASPORTI E MOVIMENTO DEI FORESTIERI

§ 1. - **Commercio** — Abbiamo già notata la stretta connessione che esiste tra il problema della produzione e quello della nostra espansione commerciale all'estero. Anzi, più ancora che problemi diversi, essi costituiscono due lati di quell'unico problema che dicemmo essere il centro della ricostituzione economica, vale a dire l'intensificazione della produzione, la quale non potrà avvenire in sufficiente misura, se il nostro commercio di esportazione non prenderà dopo la guerra un grande sviluppo.

Prima della guerra il nostro commercio internazionale presentava un forte sbilancio delle importazioni sulle esportazioni. L'ammontare complessivo delle prime superava quello delle esportazioni di oltre un miliardo e

duecento milioni, la quale differenza avrebbe portato al dissesto, se non fosse stata compensata nei pagamenti internazionali dalle rimesse dei nostri emigrati e dalle entrate derivanti dal movimento dei forestieri in Italia.

Durante la guerra il rapporto si è profondamente alterato, poichè alle esportazioni ulteriormente ridotte, si contrappone l' immenso aumento delle importazioni imposto dalle necessità della guerra; e si è così giunti a quell' enorme sbilancio che, insieme con le larghe emissioni di carta moneta, ha portato il cambio alle eccezionali altezze attuali.

Intanto, rotti con la guerra gli antichi rapporti tra i vari Stati e sostituiti a quelli nuovi vincoli di interesse e di solidarietà, tutto il futuro commercio internazionale prenderà un orientamento diverso da quello che aveva precedentemente. Ogni Stato dovrà provvedere a riprendere parzialmente i mercati perduti e a creare nuove correnti di traffico, che sostituiscano quelle precedenti le quali non sia più possibile di riattivare.

Anche il nostro commercio dovrà porsi su nuove basi e nuove relazioni internazionali dovranno sostituire le antiche. Nelle difficili condizioni economiche, in cui ci troveremo dopo la guerra, non sarebbe sufficiente la semplice ripresa del commercio nella misura anteriore. Occorre non dimenticare i forti debiti

da noi contratti, ai quali dovremo far fronte con gravosi pagamenti all' estero. Bisogna anche pensare che, almeno nel primo periodo dopo la conclusione della pace, avremo assoluta necessità di forti importazioni per il rifornimento di viveri e di materie prime: e quindi nuovi e ingenti pagamenti da farsi all' estero anche a questo titolo. Se dunque il rapporto tra le normali importazioni e le esportazioni ritornasse in definitiva quale era prima della guerra, il deficit che graverebbe su noi non potrebbe essere davvero compensato nè dalle rimesse degli emigrati — sulle quali del resto per un certo periodo non si può far conto — nè dai proventi del movimento dei forestieri.

Questa condizione di cose assai preoccupante impone innanzi tutto una rigida economia che riduca per quanto è possibile le importazioni, eliminando quelle superflue e producendo all'interno le merci necessarie che prima importavamo dall'estero. In questo occorre il contributo delle classi consumatrici, le consuetudini delle quali dovrebbero pure trasformarsi orientandosi nettamente verso la produzione interna, che da esse deve essere favorita e ricevere spinta. A tale scopo è utile un largo movimento in questo senso. Sarebbe per esempio conveniente che le donne italiane creassero una moda prettamente nazionale,

dando così incremento a moltissime industrie e riducendo le numerose importazioni in questo campo.

D' altra parte, bisogna dare nuovo impulso al nostro commercio all' estero, affinchè le esportazioni aumentino e superino di molto le importazioni, per potere man mano ristabilire l' equilibrio così fortemente spostato ai nostri danni e fare rialzare il corso della nostra valuta.

Per creare nuove correnti di traffici veramente vitali occorre un vasto, assiduo e paziente lavoro metodico, che permetta di rendersi conto delle esigenze e dei gusti delle varie popolazioni; di seguire le oscillazioni che si verificano nelle domande ed accertare la capacità di acquisto dei vari mercati; di adattare i metodi commerciali alle consuetudini dei clienti, per rendere così più facili le contrattazioni; di svolgere una intensa azione di propaganda intesa alla diffusione dei prodotti, e via dicendo. È necessario perciò creare una vasta rete di informazioni, che comprenda i più lontani mercati e che metta capo ad un organo centrale capace di elaborare e di riassumere i dati raccolti, per dare direttive sicure al commercio di esportazione. Occorrono potenti case commissionarie all'estero che servano di appoggio e di guida. Bisogna sopratutto che forti mezzi finanziari sorreggano il com-

mercio all' estero, con tecnica adeguata, la quale consenta ai commercianti di vendere le loro merci anche a credito, quando questo sia il modo efficace per prendere piede in taluni mercati. Le banche specializzate in tali operazioni, intensificando la loro attività in determinate zone ed acquistando profonda conoscenza delle condizioni di solvibilità dei vari mercati esteri, possono esercitare un'influenza notevole per la creazione di larghe correnti di esportazioni.

Occorre, in sostanza, che si compia una organizzazione sapiente e completa del nostro commercio, poichè ormai nelle competizioni economiche internazionali non sono più singoli individui che agiscono con le loro forze limitate, ma sono potenti organizzazioni che, sorrette dai rispettivi governi, lottano per la conquista dei mercati.

Va qui ricordata la tendenza che negli Stati esteri si nota verso la costituzione di sindacati fra gli esportatori; e non manca chi pensa che la riunione delle forze, più che nel campo produttivo, sarà indispensabile in quello commerciale, ove la concorrenza renderà più necessarii sforzi potenti. Parecchi dei sindacati, che sono sorti in Germania, hanno precisamente lo scopo di provvedere al commercio di esportazione. A tale scopo le più importanti associazioni commerciali si sono riunite in gruppo,

che fa capo ad uno speciale organo direttivo, cui non rimane estranea l' amministrazione statale. Tutto il futuro commercio di esportazione in Germania sarà diretto con unicità di intenti da quest'organo centrale, che imprimerà ad esso un preciso indirizzo. Ed è particolarmente importante il fatto che negli Stati Uniti, dove sono in vigore leggi speciali contro i trusts, si è sentito il bisogno di proporre la deroga di tali leggi per consentire agli esportatori di riunirsi fra loro. Diciamo che ciò è particolarmente meritevole di considerazione, poichè le speciali condizioni di floridezza economica, in cui si trovano gli Stati Uniti, e la vastità delle loro risorse rendono in quegli Stati assai meno preoccupante che altrove questo grave problema del dopo guerra.

Per noi non si tratta, come in altri paesi, di migliorare o di perfezionare l'organizzazione esistente: si tratta di crearla di sana pianta, perchè nulla o quasi nulla esisteva. Nè basta: occorre anche trasformare metodi e abitudini da parte del ceto commerciale e della pubblica amministrazione. Lo sforzo che da noi si deve compiere è molto maggiore di quello che devono fare gli altri Stati, poichè nè abbiamo, come l'Inghilterra, grandi tradizioni commerciali, nè vaste risorse economiche, nè disciplina di organizzazione.

Lo Stato deve cessare di essere semplice spettatore. Il suo intervento non dovrà naturalmente nè intralciare le iniziative dei commercianti, nè sostituirsi ad esse, ma deve coordinarle, integrarle e opportunamente dirigerle. Spetta allo Stato provvedere innanzi tutto con una sagace politica commerciale a stringere convenienti accordi internazionali, che preparino ed agevolino con gli altri paesi i rapporti di scambio. Lo Stato deve inoltre aver cura di mantenere viva e continua la sorveglianza sulle condizioni dei traffici, creando osservatorî commerciali molto sensibili a registrare le vicende dei mercati, e seguendo anche accuratamente l'attività che svolgono le altre nazioni concorrenti, per trarne tutto il profitto che l'altrui esperienza può suggerire, in guisa che non passino inosservate le opportunità favorevoli alla nostra azione commerciale. Sarà quindi necessario di intensificare l'azione all'estero con l'invio di appositi delegati veramente commerciali, che possano efficacemente compiere studi e indagini con esperta sagacità. Occorre che i rapporti col ceto commerciale all'estero siano sempre costanti, che continue relazioni si svolgano con le nostre Camere di Commercio, la cui attività, occorrendo, va incitata e diretta.

Il commercio all'estero deve trovare inoltre un efficace appoggio da parte dello Stato

a mezzo dei suoi organi nei vari paesi. Anche da questo lato, occorre la riforma del nostro personale di rappresentanza all' estero. Noi non abbiamo un personale di informazione sociale quale deve essere oggi il personale di rappresentanza. L' azione politica isolata serve senza dubbio, ma non è la più utile. È l' azione industriale, l' azione commerciale, che deve mettere capo al console. I servizii consolari vanno completamente riorganizzati, poichè i nostri consoli devono essere il centro di tutte le attività nazionali, come abbiamo già accennato nel precedente capitolo. Intorno ad essi deve raggrupparsi tutta l'Italia all' estero; e sono essi i fili conduttori che devono mettere in comunicazione le forze che abbiamo all' estero con quelle che abbiamo all' interno.

§ 2. **Trasporti** — L'incremento della produzione e lo sviluppo del commercio si connettono alla sistemazione dei trasporti terrestri e marittimi, così per le comunicazioni interne, come per le internazionali.

La guerra ha logorato enormemente il nostro materiale ferroviario, che non sarà più in grado di corrispondere alle esigenze delle rinnovate attività nazionali. Le enormi difficoltà che oggi si incontrano per i trasporti continueranno a persistere anche dopo la

cessazione della guerra. Le esigenze della smobilitazione richiederanno ancora per un certo periodo un intenso movimento ferroviario per i servizi militari. Ma indipendentemente da ciò, il materiale fortemente deteriorato non sarà davvero sufficiente ai bisogni del commercio interno.

Occorre di ciò preoccuparsi vivamente e provvedere senza indugio alla integrazione e al rinnovamento del nostro materiale ferroviario. La difficoltà dei trasporti terrestri non è certo meno dannosa di quella dei trasporti marittimi.

Nel tempo stesso occorre studiare anche tutto un programma di ordinamento ferroviario che consenta rapide comunicazioni tra le varie provincie e fra il mare e i paesi interni, in guisa da rendere facili, attive ed economiche le relazioni commerciali fra le varie parti d'Italia, e il trasporto delle materie prime che possono dar vita ad industrie anche nelle zone non litoranee.

La futura sistemazione ferroviaria deve tendere alla trasformazione su vasta scala della trazione da termica ad elettrica, come si disse.

Occorre pure stabilire le tariffe in corrispondenza ai bisogni della produzione, avvicinando le risorse nazionali ai centri industriali.

Occorre studiare in particolar modo quali vie di comunicazioni, così terrestri come marit-

time, convenga creare in relazione alle nuove direzioni del commercio internazionale per attrarre larghe correnti di traffico, con servizî rapidi diretti e con adeguate tariffe, anche in riguardo al commercio di transito. Conviene pure istituire comunicazioni dirette con paesi, con i quali per il passato mancavano e con i quali nel dopo guerra potranno svolgersi attivi rapporti commerciali, citiamo per esempio il Giappone.

Naturalmente anche qui ritorna in campo il problema del tonnellaggio, da cui la sistemazione delle future linee di navigazione in gran parte dipende, e per questo lato, tra i più importanti del problema, rimandiamo a quanto abbiamo già avuto occasione di osservare.

§ 3. - **Movimento dei forestieri** — Un problema che in un certo senso si collega allo sviluppo dei traffici e delle relazioni internazionali è quello particolare del movimento dei forestieri in Italia. Sebbene minore nell'insieme delle altre, la questione è pure molto importante e non deve essere trascurata. Prima della guerra il movimento dei forestieri rappresentava per la nostra economia nazionale un rilevante cespite di entrata, il quale si calcolava ad oltre mezzo miliardo l'anno. Esso dava vita altresì ad una speciale industria

non priva di importanza, quella degli alberghi, che è stata anche danneggiata dalla guerra.

Non vi è alcuna ragione perchè dopo la guerra non si debba fare di tutto per agevolare il movimento *turistico* e far rivivere l'industria degli alberghi. Le speciali attrattive della natura e i tesori artistici, che millenni di civiltà hanno accumulati nel nostro territorio, rendono naturale la tendenza dei forestieri a visitare l'Italia per ragioni di sentimento, di studio o di salute. Sarebbe una colpa trascurare questa speciale posizione di cose, dalla quale molta utilità deriva all'economia nazionale non solo, ma anche all'incremento delle relazioni internazionali per un più stretto legame spirituale, che è fondamento di rapporti attivi e fecondi.

Certo sarebbe poco lusinghiero per la nazione, se le sue risorse consistessero solo nella bellezza del proprio clima e nella grandezza del proprio passato, cui non corrispondesse una rinnovata energia nella sua feconda attività. In questo senso qualche volta fu lamentato che l'Italia potesse essere ridotta a paese di albergatori. Il lamento poteva pure non essere del tutto infondato in tempi ormai remoti; ma il mirabile rinnovamento della vita italiana nel campo sociale, industriale ed agricolo ed il grande progresso degli ultimi anni rendono quel lamento privo di senso. L'Italia dovrà produrre e svilupparsi economicamente; ma

questo sviluppo di produzione rappresenta una ragione maggiore per favorire il movimento dei forestieri nella penisola, perchè essi, oltre alla bellezza della natura, potranno pure constatare il vigore e lo sforzo della rinnovata gente italica, su cui per troppo tempo pesò l'ingiuria ormai cancellata definitivamente dal contributo potente dato alla difesa della civiltà.

Il movimento dei forestieri va quindi agevolato sotto tutti gli aspetti ed opportunamente l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato ha studiato con grande cura questa questione, formando anche alcuni progetti bene preparati.

Capitolo IX.

QUESTIONI DOGANALI

In stretto rapporto con tutti i problemi ricordati sta la questione doganale. Abbiamo altrove accennato alla necessità di conveniente preparazione per la stipulazione degli accordi internazionali in questa materia, e ricordiamo pure che, in vista della scadenza dei trattati di commercio, fin dal 1913 fu nominata una Commissione Reale per lo studio delle tariffe doganali e per stabilire i criteri e le direttive dei nuovi trattati. La Commissione, che ha ora terminato i suoi lavori, ha potuto tener conto delle nuove esigenze dell' economia in seguito alla guerra. Essa presenterà quanto prima la sua relazione. È stata anche recentemente istituita una Commissione parlamentare per esaminare le proposte che il Governo presenterà al Parlamento, e, occorrendo, per col-

laborare col Governo per quanto riguarda questa materia.

Il problema doganale acquista una particolare importanza e si presenta con carattere speciale per il primo periodo immediatamente successivo alla pace, poichè varî elementi perturbatori intervengono a limitare, per così dire, la libertà di scelta fra le diverse tendenze di politica doganale, determinando la soluzione del problema in un dato senso, quale le circostanze impongono. Sorpassato questo primo periodo, si potrà poi gradualmente pel tempo successivo giungere ad un regime doganale che segnerà in modo definitivo la futura politica commerciale della nazione.

Intanto, per il primo periodo la soluzione del problema sarà determinata innanzi tutto dai risultati della guerra, dai quali potrà derivare la maggiore o minore potenza per imporre la propria volontà, e poi dagli accordi che interverranno con gli alleati. Nella necessaria cooperazione internazionale, che seguirà alla guerra, vincoli commerciali si stabiliranno, i quali porteranno a reciproche concessioni fra gli Stati amici; ed è naturale che la amichevole cooperazione venga compensata da speciale trattamento di favore; mentre, d'altra parte, si useranno rappresaglie verso i nemici, il commercio dei quali, di concerto con gli alleati e secondo le circostanze, come altrove

dicemmo, convenisse ostacolare in qualche modo.

Oltre a questi elementi di natura politica, fattori economici del tutto speciali al periodo di transizione devono necessariamente esercitare la loro influenza determinante.

Bisogna tener conto che noi siamo economicamente più deboli in confronto delle altre nazioni e perciò, prima della guerra, dipendevamo in gran parte dalle industrie straniere. La guerra ha fatto sentire profondamente la necessità che le industrie nazionali si sviluppino, che nuove ne sorgano per fornirci di tanti prodotti, che prima venivano esclusivamente dall' estero.

Per risanare le nostre finanze, per riparare alla distruzione prodotta dalla guerra, per potere fare fronte agli accresciuti bisogni del dopo guerra è necessario aumentare la produzione nazionale. Ciò non sarebbe possibile, se si lasciasse libero campo alle industrie straniere di invadere i nostri mercati. Per la loro più antica e provata organizzazione tecnica ed economica, per l' ammortamento già verificatosi delle spese di impianto, per la maggiore disponibilità di materie prime, esse quasi sempre si troverebbero in condizione di produrre le proprie merci a un prezzo di costo più basso di quanto non sia possibile alle industrie nazionali, sopratutto se di nuova creazione.

Di qui la necessità che il dazio doganale compensi almeno la differenza tra i prezzi, in modo cioè che il minor prezzo di costo del prodotto estero aumentato dal dazio di entrata risulti almeno non minore del prezzo del simile prodotto nazionale.

Solo in questo modo sarà possibile alle industrie nostrane di superare il difficile periodo iniziale rafforzandosi e sviluppandosi. Sicchè, in linea generale, una equa protezione doganale si manifesta necessaria almeno nel primo periodo di transizione, per lo sviluppo delle industrie, dei commerci, della navigazione, della rinnovata attività mineraria e, in genere, per la rinascente nostra economia.

Del resto, la visione concreta dei rapporti economici, quali la guerra ha posto in piena evidenza, ha dimostrato come non possa aversi eccessiva fiducia nelle nozioni classiche delle libere competizioni tra i popoli, che, fuori da preoccupazioni politiche, si svolgerebbero nei campi pacifici dei rapporti economici e che sarebbero vivificatrici di energie individuali e fonti perenni di progresso. Le lotte economiche odierne sono, non meno di quelle armate, violentissime soffocatrici di attività e di energie. La così detta penetrazione economica troppo spesso ha nascosto mire politiche e può condurre fatalmente alla soggezione e alla dipendenza. La difesa delle proprie industrie non è

quindi solo un fatto economico, ma una necessità politica.

D' altra parte non è nemmeno vero che il regime di organizzazione e di protezione porti alla decadenza delle industrie nazionali, cui mancherebbe lo stimolo al perfezionamento. Il progresso e la floridezza delle industrie si sono infatti verificati precisamente negli Stati più rigidamente protezionisti, dimostrando così, che se il protezionismo fa venir meno la concorrenza, la larga produzione che esso assicura è per sè stimolo alla specializzazione delle singole industrie, dalla quale deriva il progresso.

La stessa Inghilterra, dove il principio liberista era più fortemente saldo, ammaestrata dalla guerra, si preoccupa della difesa delle proprie industrie dalla concorrenza di quelle tedesche, la invasione delle quali vorrà fortemente evitare. La relazione sulla politica economica del dopo guerra presentata dal Comitato presieduto da Lord Balfour, mentre chiede che le industrie essenziali siano preservate ad ogni costo, aggiunge che nelle altre industrie la protezione debba essere anche concessa o per motivi di sicurezza nazionale, o per la ragione che nessuna industria realmente importante per la forza e per il benessere economico della nazione dovrebbe essere lasciata indebolire dalla concorrenza estera o sottoporre al controllo straniero.

La protezione non potrebbe essere in ogni modo che ragionevole, poichè, se è interesse generale che le industrie nazionali sorgano e si sviluppino, questo interesse non può spingersi fino al punto che si debbano artifiziosamente assicurare lauti profitti a pochi industriali, imponendo un eccessivo aggravio alla massa dei consumatori. La soluzione è data dall'equa misura, che contemperi i varî ed opposti interessi.

Bisogna pure tener conto di un certo conflitto che si delinea presso di noi tra gli interessi dell'industria e quelli dell'agricoltura, che pure rappresenta, come si disse, il maggior cespite delle nostre popolazioni del mezzogiorno. È noto che per parecchi prodotti dell'agricoltura, esuberanti ai bisogni interni, il reddito più proficuo era dato dall'esportazione. Il vino, i legumi, gli ortaggi, le frutta fresche e secche, gli agrumi, ecc. hanno bisogno di sbocchi fuori del Regno. Prima della guerra il commercio di parecchi di questi prodotti si svolgeva in prevalenza verso gli imperi centrali. La mancanza di esportazione sarebbe quindi certamente un danno per le nostre regioni agricole, le quali si preoccupano che l'inasprimento delle tariffe per i prodotti delle industrie estere porti alla rappresaglia degli Stati prevalentemente industriali, i quali, da parte loro, porranno ostacoli all'importazione

dei nostri prodotti agricoli. Il conflitto assume da noi una certa gravità, perchè riveste il carattere di un conflitto regionale tra le provincie settentrionali, che sono in prevalenza industriali e quelle meridionali, che sono essenzialmente agricole.

Certamente gli interessi dell' agricoltura sono talmente rilevanti che non è possibile di trascurarli; e nelle relazioni commerciali con gli altri Stati si dovrà avere particolare riguardo alla necessità dell'esportazione di prodotti agricoli nazionali. Ma, d' altra parte, la futura politica economica dello Stato non può essere concentrata nella preoccupazione di assicurare a quei prodotti agricoli alcuni determinati sbocchi, sacrificando ogni altro interesse nazionale, di natura economica e politica, e tanto meno potrebbe ammettersi che lo sforzo dello Stato dovesse necessariamente essere diretto a riconquistare gli antichi sbocchi commerciali, se a questa riconquista fosse subordinata la futura indipendenza economica della nazione.

Tra i desideri smodati di industriali, i quali chiederebbero addirittura la chiusura ermetica delle frontiere a qualsiasi prodotto straniero, e quelli di agricoltori i quali, pur di potere collocare nel miglior modo i proprî prodotti, lascerebbero piena libertà a qualsiasi invasione industriale straniera, vi sono pure equi tem-

peramenti, che possono conciliare le opposte esigenze. Se i produttori italiani si rendono esatto conto dell'intima connessione che vi è nella soluzione dei vari problemi e della impossibilità di scindere gli uni dagli altri, non diventerà impossibile di giungere ad una soluzione ragionevole, la quale, appunto perchè ragionevole, finirà per imporsi.

Le eccezionali condizioni odierne prodotte dalle profonde trasformazioni avvenute nell'economia mondiale e la impossibilità di previsioni concrete circa l'assetto futuro, cui si potrà giungere solo per gradi, rendono ora particolarmente difficile la stipulazione di trattati internazionali, che vincolino per un lungo periodo di tempo con tariffe fisse, le quali non potrebbero essere determinate, nè in base alle condizioni attuali troppo precarie, nè in base alle condizioni prebelliche ormai sorpassate, nè, infine, dalla visione esatta delle future esigenze, per le quali non è possibile fare precise previsioni. Questo stato di cose ha rafforzata la tendenza verso accordi internazionali che, pure assicurando agli Stati contraenti un determinato trattamento più o meno favorevole, non obblighino all'osservanza di precise tariffe, che mutamenti sopravvenuti nelle condizioni così delle industrie nazionali come di quelle estere potrebbero, dopo un breve periodo di tempo, rendere inefficaci. Perciò da

parte di varie associazioni economiche si sostiene la necessità di abbandonare, almeno durante il periodo di transizione, pieno di incognite e di facili oscillazioni, il sistema finora in uso da noi delle tariffe doganali convenzionali stabilite da trattati, con la conseguente clausola della nazione più favorita, che è spesso fonte di sorprese. Invece di questo, si propone di adottare il sistema in vigore in Francia fin dal 1892 della doppia tariffa autonoma, il quale, peraltro, non è scevro di difficoltà per convenienti accordi internazionali. In altri termini, la legge, invece di approvare una sola tariffa generale, la quale può essere modificata con trattati, ne stabilisce due, una minima e l'altra massima, lasciando facoltà al Governo di applicare la tariffa minima a quegli Stati che, a loro volta, concedono a noi la tariffa minima, qualora seguano lo stesso sistema, o che facciano condizioni doganali ritenute soddisfacenti.

La tariffa minima rappresenta quindi il minimo di protezione ritenuto indispensabile per la vita dell'industria nazionale e per conseguenza il massimo della concessione che è possibile fare. Inoltre, la concessione della tariffa minima non costituisce nemmeno un impegno a mantenere immutata quella determinata tariffa, ma solo ad applicare costantemente la tariffa minima, la quale può essere sempre

modificata con legge dello Stato. Questo sistema non escluderebbe la possibilità di eccezionali tariffe per determinate voci da concedersi in via eccezionalissima a singoli Stati, come correspettivo di specialissimi vantaggi, con un trattamento differenziale da non estendersi ad altri Stati.

Capitolo X

BANCHE E CREDITO

Tutto lo sviluppo dell'economia nazionale dopo la guerra, così nel campo industriale, come in quello agricolo, nelle opere pubbliche, nella navigazione, nel commercio e così via, deve avere il suo sostegno in un bene organizzato regime bancario. Il problema delle banche è collegato con ogni forma di attività. Problema grave, poichè da esso dipende il risveglio nazionale e perchè purtroppo anche qui molto è da costruire.

La Germania ha conquistato la sua posizione economica nel mondo con le banche: non vi è paese dove non vi sia una banca tedesca. Il coordinamento e la subordinazione di queste banche è uno dei lavori più perfetti che in questa materia si sia fatto negli ultimi anni. Il metodo di organizzazione e di disci-

plina è stato applicato con tutta la sua rigidezza anche nel campo bancario, in modo che le tante banche disseminate nel mondo, ciascuna nella propria sfera particolare, agiscono tutte con unico indirizzo, sostenendo fortemente la espansione e gli interessi germanici.

Il sistema bancario da noi è stato invece molte volte piuttosto un mezzo di penetrazione passiva che di penetrazione attiva. Noi abbiamo subìto la penetrazione tedesca e francese per il sistema bancario. Ora bisogna che l'organizzazione bancaria sia messa su basi veramente e prettamente italiane, che servano cioè agli interessi italiani così all'interno come all'estero. Bisogna riconoscere che in Italia vi sono istituti bancarî importanti così per tecnica come per capitale, che hanno reso servizi veramente notevoli nel campo industriale: qualche volta però si sono troppo facilmente prestati a dare il loro appoggio a imprese speculative più che veramente industriali e a favorire interessi non sempre schiettamente nazionali.

Per sostenere efficacemente la ricostituzione economica dopo la guerra sarà necessario che tutti i nostri istituti di credito, con saldo spirito di disciplina, sentano fortemente la necessità di una solidale azione per tutto ciò che è sviluppo nazionale. La collaborazione che essi hanno prestato durante la guerra, special-

mente per il collocamento dei prestiti di guerra, dà a sperare che anche l'azione futura, sapientemente diretta, potrà essere rivolta a sorreggere i veri interessi della nazione. I giornali annunziarono recentemente che il Ministro del Tesoro aveva riunito i direttori dei principali istituti di credito per chiedere la loro cooperazione e che essi si dichiararono pronti a prestare l'opera propria per la ricostruzione economica del dopo guerra. L'iniziativa è lodevole ed occorre che sia seguita da una completa riorganizzazione del sistema bancario, tanto più necessaria, in quanto che tutti gli altri paesi vi stanno alacremente provvedendo, specialmente per quanto riguarda la futura espansione commerciale.

Abbiamo altrove parlato delle forti concentrazioni bancarie, che durante la guerra sono avvenute in Germania, dove sembra che voglia crearsi anche una nuova banca di esportazione. Uguale movimento molto notevole di concentrazione e di rafforzamento compiono le banche in Austria-Ungheria riorganizzandosi e consolidandosi per corrispondere ai futuri compiti dell'economia, tra cui principalissimo è lo sviluppo delle relazioni col vicino Oriente. A questo scopo è stato creato un potente sindacato finanziario austro-ungarico.

Abbiamo pure ricordata l'efficace penetrazione bancaria compiuta dagli Stati Uniti

nei mercati esteri. Molte banche hanno aperto filiali nei vari paesi e più specialmente negli Stati dell'America centrale e del sud. Inoltre un grande istituto finanziario è stato creato per sviluppare e coordinare il commercio internazionale degli Stati Uniti.

Accennammo anche alle numerose penetrazioni bancarie del Giappone, dove pure speciali istituti di credito sono sorti per favorire il commercio estero, con numerose filiali nei vari mercati.

In Inghilterra egualmente si procede ad un'attiva riorganizzazione bancaria. Diverse fusioni sono avvenute fra varie banche. Parecchi istituti hanno creato speciali uffici commerciali e aperte filiali all'estero; e si è ritenuto infine necessario di creare con l'intervento diretto del Governo un grande istituto finanziario destinato esclusivamente a sorreggere l'espansione commerciale britannica all'estero.

Anche da noi, se vogliamo trovare sbocchi ai prodotti della nostra industria, se vogliamo sviluppare la nostra esportazione, sarà necessario organizzare un efficace servizio bancario, che sorregga il commercio all'estero. L'importanza di questo elemento è ormai apprezzato da tutte le nazioni. E bisogna aggiungere che per questo non è nemmeno necessario di usare relativamente grandi capitali, ma occorre so-

pratutto una tecnica speciale bancaria adeguata al servizio del credito per l'esportazione. Ciò spiega forse la tendenza notata nei vari Stati, dove pure esistono fortissimi istituti di credito, a crearne dei nuovi, i quali possano specializzarsi alle funzioni di finanziamento dell'esportazione, appunto perchè è parso che gli organismi bancari esistenti, i quali di solito hanno concorso alla formazione dei nuovi, fossero meno idonei a estendere la loro attività a questa forma speciale di credito. Lo stesso deve ripetersi maggiormente delle nostre banche più importanti, che, se hanno prestato validissimo aiuto alla produzione nazionale, non hanno mai servito a sorreggere il commercio. Possiamo dire che il credito al commercio estero sia quasi del tutto mancato, perchè i rapporti di affari, che le nostre banche pure allacciarono fuori del Regno, non hanno avuto mai carattere prettamente di credito commerciale atto a consentire ai nostri commercianti la più larga penetrazione nei mercati esteri, lottando con l'altrui concorrenza. Lodevole quindi l'idea di creare anche da noi, con il concorso solidale delle principali banche, uno o forse più grandi istituti di credito per l'esportazione.

L'attività bancaria italiana dei maggiori istituti è stata finorá essenzialmente diretta al finanziamento della industria e certo grandis-

simo vantaggio è derivato all'economia nazionale dall'ausilio da essi prestato nella costituzione delle più importanti imprese industriali. Anche in questo campo però una migliore organizzazione degli istituti di credito è opportuna, affinchè la trasformazione industriale possa compiersi nell'interesse reale dell'economia nazionale, e si evitino sperperi di capitali con imprese puramente speculative, alle quali talvolta l'intervento bancario trascina il risparmio dei cittadini. L'azione delle banche, quando si mantenga libera da legami che la vincolino in determinate direzioni troppo particolari, serve efficacemente a moderare lo sviluppo industriale, opportunamente regolando la concessione del credito alle singole industrie in relazione ai bisogni generali dell'economia. Giustamente viene osservato che le banche non possono compiere utilmente la funzione di osservatori centrali ed esplicare la loro azione imparzialmente, ove siano vincolate a determinati gruppi troppo ristretti di industrie, e non si mantengano fuori di queste. Tra la funzione bancaria e quella industriale occorre differenziazione, se la prima deve servire a sorreggere efficacemente la seconda. La compenetrazione della speculazione bancaria con l'industriale implica necessariamente che l'attività bancaria sarà limitata a quegli industriali, ai quali la banca è legata e dei quali

seguirà le sorti, e che per conseguenza essa non solo non agevolerà, ma anzi ostacolerà lo sviluppo delle altre industrie, pure giovevoli all'interesse nazionale, quante volte queste in qualsiasi modo non corrispondano ai particolari interessi di quel gruppo, il quale in sostanza, attraverso la banca, finirebbe per dominare tutto lo sviluppo industriale nazionale. Appare quindi non infondata del tutto la preoccupazione, di cui si è resa interprete la stampa quotidiana in seguito al tentativo di invasione delle banche, che in questi ultimi tempi sembra che sia stato fatto, ma che ora viene fortunatamente regolandosi in modo soddisfacente.

La grande ripresa dei traffici marittimi e lo sviluppo delle costruzioni navali richiedono pure la organizzazione più completa del credito navale, che valga a rendere possibile l'attuazione del programma quale le esigenze del futuro assetto richiedono.

Il problema agricolo esigerà anch' esso una riforma bancaria: poichè bisognerà costituire delle Casse di credito agricolo meglio ordinate che non lo siano ora, le quali possano efficacemente sorreggere l'intensificazione della produzione. Questo ramo è particolarmente meritevole di attenzione da parte del Governo, in quanto che, come osservammo, se alle industrie accorrono facilmente i capitali a causa

del fruttuoso impiego, l'agricoltura non può offrire un largo margine di utile per invogliare gli investimenti di capitali. Il problema della proprietà della terra ai coltivatori è in gran parte un problema di retto ordinamento del credito per l'agricoltura.

Anche il credito fondiario nel dopo guerra dovrà contribuire largamente allo sviluppo agricolo nazionale col prestare i fondi necessari alle trasformazioni culturali. Forse in tal senso sarebbero opportune alcune modificazioni al regime giuridico del credito fondiario.

Il grandioso programma di opere pubbliche, che dovrà essere attuato dopo la guerra, avrà pure bisogno di essere sorretto dal credito. Anche questa speciale forma di credito esigerà una propria organizzazione, trattandosi di investimenti a lunga scadenza, che non potrebbero rientrare nel quadro delle ordinarie operazioni delle banche, in quanto queste agiscono principalmente col danaro dei depositi. Da parecchi si sostiene quindi l'opportunità di creare un apposito istituto, cui potrebbero concorrere le nostre banche, per permettere sopratutto la larga utilizzazione delle forze idrauliche nazionali e, in genere, la costruzione di opere pubbliche, le quali siano suscettibili di reddito.

Ciascuna di queste forme di credito presenta speciali caratteristiche date dalle finalità,

cui ognuna di esse è diretta, dalla natura delle garanzie che il debitore può offrire e dalla diversa misura del frutto, che dall'impiego dei capitali può ottenersi. Così per es. il credito industriale è molto più redditizio di quanto non sia il credito agrario; così ancora le garanzie offerte al credito fondiario sono reali, mentre il credito commerciale deve necessariamente accontentarsi di garanzie più aleatorie. Questa diversità implica che l'organizzazione del credito per i diversi scopi deve essere fatta con una tecnica diversa, per quanto riguarda la costituzione e l'esercizio di esso, ed esige una certa specializzazione.

Alla costituzione degli enti destinati ai diversi scopi su accennati devono innanzi tutto concorrere gli istituti di credito esistenti, i quali, in quanto raccolgono il risparmio nazionale il cui ammontare supera di gran lunga il capitale azionario, hanno pure il dovere di impiegarlo nell'interesse dell'economia generale, non limitatamente ad alcuni particolari suoi rami, per rafforzare la produzione della nazione in ogni campo.

L'intervento dello Stato può anche essere necessario quante volte la costituzione degli enti destinati all'esercizio di alcune forme di credito, pure indispensabili all'economia pubblica, non potrebbe diversamente avvenire. In questi casi lo Stato dovrà direttamente o in-

direttamente concorrere, secondo i casi, o mediante partecipazione alla costituzione dell'ente, o sotto forma di sussidi o di garanzia per il rimborso ai privati dei capitali da essi forniti e per il frutto di questi, o sotto forma di speciali facilitazioni d'imposta ecc. o con la concessione di privilegi giuridici.

Ma per quanto diverse possano essere le forme di esercizio e la corrispondente organizzazione degli enti, trattasi sempre in definitiva di un unico problema, che, pure presentando varî aspetti, consiste nell'ordinamento e nella più conveniente distribuzione del credito, che costituisce l'anima della produzione. I limiti della possibilità della risoluzione di questo problema sono dati dalla potenzialità del mercato, sul quale non può non influire anche il credito o, per dire più esattamente, il debito dello Stato. Il fatto che questo si troverà debitore di miliardi all'interno e all'estero, e con i propri titoli invade e invaderà il mercato, assorbendo per i suoi bisogni in gran parte il risparmio nazionale, avrà necessariamente le sue conseguenze, certo non vantaggiose, sopra la costituzione di tutte le singole categorie di credito, le quali quindi non sono indipendenti le une dalle altre.

Ai bisogni della nazione, che sono moltissimi, non potrà fare fronte da solo il risparmio nazionale, poichè il nostro paese non è dav-

vero ricco di capitali. A sorreggere la nostra ricostituzione economica e la forte intensificazione della produzione potrà intervenire utilmente il capitale delle nazioni amiche, che sono più ricche di noi. Gli stessi vincoli formati durante la guerra saranno stimolo ad una efficace collaborazione internazionale e alla partecipazione di capitali dei paesi amici alle nostre imprese. Il desiderio della indipendenza economica non significa l'isolamento. Se alcune imprese essenziali alla difesa nazionale devono essere assolutamente italiane, se le banche, che raccolgono i risparmi ed esercitano così il credito col danaro nazionale, devono pure essere indipendenti da influenze straniere, le quali potrebbero dare all'attività bancaria un indirizzo non del tutto conforme agli interessi italiani, ciò non implica che il capitale straniero non possa con molta nostra utilità trovare conveniente impiego nello sviluppo di moltissime imprese nazionali. È pericoloso il capitale straniero, quando subdolamente si infiltri per impadronirsi di aziende italiane e farle servire ai propri fini; ma quando il capitale straniero apertamente e lealmente interviene a sorreggere e a sviluppare le nostre imprese, per l'amichevole collaborazione prestata da paesi a noi legati da vincoli, che il comune pericolo ha rafforzati, esso non può non trovare le più liete e grate accoglienze.

Certo l'Italia dovrà innanzi tutto contare sulle proprie forze; ma la solidarietà di interessi sorta e rafforzatasi in questi duri cimenti avrà la sua manifestazione in una stretta cooperazione anche economica, la quale implica pure che i paesi ricchi di capitali diano aiuto finanziario a quelli che ne sono meno provvisti.

CAPITOLO XI.

POLITICA MONETARIA E FINANZE

Un gruppo di problemi preoccupanti per la loro difficoltà e per l'immediata ripercussione su tutta la compagine dell'economia nazionale è quello che riflette la sistemazione delle nostre condizioni finanziarie, quali risulteranno dalla guerra.

Urgentissimo sopra ogni altro è il problema del cambio, che grava così pesantemente sulla nostra vita economica. La falcidia che la nostra valuta subisce sui mercati esteri in misura molto superiore a quella di ogni altro Stato, crea gravi difficoltà e discredito pel nostro commercio e provoca continuo ed enorme rialzo dei prezzi di tutte le merci, non solo di quelle importate, le quali ne sono direttamente influenzate, ma ancora delle altre di produzione interna come conseguenza della ripercussione generale dell'alto costo della vita.

In questo periodo eccezionale peraltro la morbosa esuberanza dell'economia di guerra trova in sè stessa alcuni elementi di correzione, i quali valgono a rendere in generale meno insopportabile questo stato di cose. Lo stesso eccesso della circolazione cartacea, che è una delle cause dell'inasprimento dei cambi, vale ad attenuarne in qualche modo gli effetti. E per quanto riguarda il nostro commercio, che nell'altissimo cambio dovrebbe trovare la maggiore difficoltà, è noto che esso ormai è quasi completamente assorbito dalle finalità belliche e si accentra intorno allo Stato, che è, direttamente o indirettamente, il massimo acquirente, il quale provvede anche in certi casi, come, per esempio, per il grano, ad addossarsi quella parte di aggravio, che sarebbe insopportabile per la popolazione.

Molto più gravi riuscirebbero, dopo la guerra, gli effetti del cambio, se questo dovesse mantenersi così aspro. Il commercio che, non più diretto alle necessità della guerra, dovrà invece provvedere ai bisogni della vita civile, troverebbe in esso il massimo ostacolo: e ne verrebbe pregiudicata l'intensificazione della produzione nazionale, per la quale, come ripetutamente abbiamo messo in rilievo, è pure indispensabile far ricorso all'estero per molti elementi. Inoltre l'altezza dei cambi turberebbe profondamente l'assetto economico na-

zionale, producendo un grave disquilibrio, tutto a nostro danno, fra le economie dei varî paesi. L'altezza del costo della vita sarebbe fortemente inasprita da noi per l'influsso del cambio. Molto aggravati ne sarebbero gl'ingenti pagamenti degli interessi e dei capitali dei prestiti che si dovranno restituire.

La questione è tra quelle più difficili e più gravi, cui non valgono piccoli mezzi, deboli espedienti; essa va riguardata con coraggio ed affrontata radicalmente. Poichè è impossibile eliminare il male, è indispensabile almeno ridurlo a proporzioni tollerabili, che non pregiudichino la nostra vita economica e che non schiaccino le energie, che dovranno produrre il rinnovamento nazionale.

Le cause essenziali dell'aumento del cambio consistono nell'eccesso della circolazione cartacea, il quale produce lo svilimento della valuta, col ridurne il potere di acquisto, e nello squilibrio grandissimo nella bilancia dei pagamenti internazionali, dovuto alla sproporzione ora esistente tra le importazioni e le esportazioni. A queste due cause sostanziali si aggiunge, ma solo in via accessoria, la speculazione, che pure contribuisce ad un ulteriore inasprimento dei cambi.

Bisogna riconoscere che l'Italia si è trovata in condizioni particolarmente difficili. Senza possedere crediti verso l'estero, senza

materie prime notevoli, senza una importante marina mercantile, le necessità della guerra le hanno imposto di acquistare tutto dall'estero, cui si è dovuto ricorrère anche per i mezzi di trasporto. I dolorosi avvenimenti militari dell'ottobre scorso hanno aggravato le cose, rendendo indispensabili per riparare alle gravi perdite nuovi acquisti all'estero e una ulteriore intensificazione delle importazioni, le quali hanno così raggiunto cifre altissime. Il prezzo di tutte le merci acquistate e gli alti noli delle navi hanno portato naturalmente ad una forte ricerca di valuta estera, mentre i pagamenti da farsi in valuta italiana sono stati relativamente del tutto insignificanti, data la riduzione delle esportazioni. Lo squilibrio esistente costituisce pertanto una fatale e diretta conseguenza della guerra e delle preesistenti condizioni economiche, cui non è possibile porre completo riparo.

Dicasi egualmente per quanto riguarda l'aumento della circolazione cartacea, che durante la guerra è andata continuamente crescendo con gravissimo danno, non solo per il progressivo svalutamento della nostra moneta con immediato effetto sull'altezza del cambio, ma anche perchè la pletora della circolazione ha facilitato spese vane e superflue e ha dato forte spinta ad impieghi speculativi, i quali potreb-

bero esporre l'economia nazionale a nuove crisi, i pericoli delle quali sarebbe inutile indugiarsi a porre in rilievo.

Comunque, anche l'aumento della circolazione cartacea può considerarsi, almeno in parte, come una fatale conseguenza della guerra.

Fu recentemente creato l'istituto nazionale dei cambi, che, assumendone il monopolio, dovrà disciplinare il mercato delle divise. Questo istituto può certo avere la sua importanza: esso potrebbe diventare nell'avvenire un efficace ausilio per l'economia nazionale anche nell'immediato periodo del dopo guerra, quale organo pei pagamenti all'estero. Ma per quanto riguarda la sua efficacia immediata sull'andamento dei cambi, è evidente che se esso può riuscire a distruggere con rigido controllo i dannosi influssi della speculazione, non potrà davvero nè eliminare il deprezzamento della nostra valuta, nè riportare l'equilibrio tra le importazioni e le esportazioni. Esso non può certo fornire la valuta estera, che non ha, per i pagamenti cui si deve provvedere in seguito alle importazioni eseguite. Sicchè finora il nuovo istituto non ha portato il forte sollievo aspettato, nè ha impedito l'ulteriore inasprimento dei cambi, cui forse può avere anche da principio contribuito con l'incetta di valuta estera. Esso dovrà

evitare ogni organizzazione eccessivamente burocratica, ricordando sempre di esser costituito soltanto pel pubblico vantaggio.

Un efficace rimedio alla crisi dei cambi non può aversi se non rimuovendo le cause economiche del male. Durante la guerra, noi abbiamo diritto di chiedere ai più ricchi alleati tutte le facilitazioni, che anche altri Stati hanno ottenuto. Le spese che gli alleati dovessero fare in Italia pel comune vantaggio, costituirebbero un rimedio parziale, ma definitivamente vantaggioso; così pure il minor costo delle materie che noi dobbiamo acquistare all'estero. Gli aiuti di diverso genere, o abbiano forma di prestiti o di novazione di obbligazioni o di dilazione di pagamenti possono bensì riuscire utilissimi al presente; ma costituiscono pur sempre un aumento del nostro debito pel futuro.

Come abbiamo più volte rilevato, per ristabilire l'equilibrio così profondamente scosso è necessario che la produzione nazionale venga fortemente intensificata, e che le importazioni siano ridotte allo stretto indispensabile, con lo sfruttamento completo delle risorse naturali e con la produzione all'interno di molti prodotti, che finora erano importati dall'estero. Nel tempo stesso bisogna che le esportazioni crescano e che superino di molto le importazioni. Ma naturalmente ciò non può

rappresentare che il programma della nostra futura vita economica, programma che non deve essere di remota applicazione, ma che non può nemmeno essere attuato immediatamente. All'intensificazione della produzione si giungerà man mano con la trasformazione degli opifici di guerra. Per ora intanto non può parlarsi di ridurre le importazioni, se non per quelle che sono del tutto estranee ai fini della guerra e che consistono in merci non indispensabili nè per i bisogni essenziali dei cittadini, nè per quelli delle industrie, le quali, in quanto non siano già assorbite dai fini della guerra, devono pure rimanere attive e provvedere al loro sviluppo per poter poi contribuire al generale risveglio economico. Ora le importazioni di questa natura sono già, per effetto della guerra, notevolmente diminuite: una ulteriore diminuzione sarà senza dubbio opportuna, ma non potrà davvero risolvere il problema. Cessata poi la guerra, naturalmente verrà meno in gran parte il nucleo principale delle importazioni attuali, che servono appunto ai fini di essa; ma per compenso sorgeranno allora imperiosi i bisogni della trasformazione delle industrie e, in genere, della ripresa della vita economica nazionale, che richiederà larghi acquisti di materie prime, senza delle quali sarebbe impossibile l'organizzazione della produzione. Sicchè, in

definitiva, anche per il periodo dell'immediato dopo guerra, non si può far conto su di una notevole diminuzione delle importazioni, la quale possa influire sull' andamento dei cambi.

La questione del cambio assume però, come avvertimmo, la sua maggiore gravità per la nostra economia precisamente nel periodo dell'immediato dopo guerra. Occorre renderci esatto conto dei gravi pericoli e provvedere tempestivamente. Per l' acquisto delle merci di ogni genere richieste dai bisogni della nostra ricostituzione economica sarà necessario, come altrove dicemmo, l' intervento dello Stato, al quale dovrà far capo l' organizzazione indispensabile sia per assicurare gli acquisti delle più importanti merci, sia per facilitarne il trasporto ed eventualmente curarne la distribuzione all' interno. Lo Stato non potrà quindi non intervenire egualmente per regolare e facilitare i pagamenti all' estero.

Intanto bisogna provvedere a liquidare tutto il peso dei pagamenti dovuti alle importazioni del periodo bellico, affinchè quell' enorme carico non gravi sull' economia post-bellica nella fase del suo adattamento alle nuove condizioni di vita normale. È opportuno che si stabiliscano con i nostri alleati accordi finanziari precisi, che agevolino i pagamenti all' estero per i rifornimenti necessari all' economia nazionale nel primo periodo successivo alla guerra, senza

costringere all' affannosa ricerca di valuta estera. Se al momento della conclusione della pace venisse meno immediatamente l' ausilio finanziario dei nostri più potenti alleati, noi ci troveremmo in condizioni peggiori delle attuali, in cui per una parte almeno delle importazioni fatte dallo Stato l' effettivo pagamento è rinviato, mediante la creazione di debiti verso gli Stati esteri. Certo sarebbero stati opportuni anche pel passato accordi più ampi e più completi, i quali avrebbero raffrenata la acutissima crisi dei cambi; ma comunque, ora che i vincoli con i nostri alleati sono diventati più saldi, è necessario che un' intesa completa intervenga per provvedere ai nostri più essenziali bisogni. Dopo lo sforzo enorme sostenuto per la guerra, la nostra economia avrà bisogno di qualche ausilio per potere accingersi allo sforzo della sua trasformazione, sforzo che senza dubbio compirà eccellentemente, qualora si facilitino i primi passi. Il problema rientra quindi nella categoria di quelli che, come altrove avvertimmo, vanno risoluti mediante accordi chiari e leali prima che la guerra cessi.

Questi accordi naturalmente non possono servire che a produrre un breve e temporaneo sollievo, il quale permetta il lavoro di ricostruzione, che dovrà essere energicamente e rapidamente compiuto con le nostre forze. Occorre quindi che senza debolezza si affronti

subito una restauratrice politica finanziaria che porti al consolidamento e al miglioramento sostanziale della nostra situazione. La pletora della circolazione cartacea deve scomparire nel più breve tempo possibile mediante graduale e rapido assorbimento. Naturalmente non mancano difficoltà, ma queste devono essere affrontate, essendo condizione indispensabile per il nostro avvenire il rialzare rapidamente il credito della nazione. Certo non sarebbe possibile l' improvviso ritiro dal mercato della massa di carta moneta e bisognerà procedere gradualmente. Una maggiore diffusione degli *chèques* bancari e postali potrà in un primo periodo agevolare la riduzione della massa monetaria. Da noi l' uso degli *chèques* nei pagamenti può dirsi quasi inesistente, mentre in altri paesi esso è abituale ad ogni categoria di cittadini. Eppure il largo uso di essi riduce notevolmente la massa di carta monetata necessaria per i bisogni quotidiani della vita. Opportune disposizioni legislative, che meglio regolassero l' emissione degli *chèques*, tenendo conto delle loro varietà, sarebbero anche molto utili.

Tutto ciò si connette naturalmente con il riordinamento generale della nostra finanza, che costituisce uno dei più difficili e dei più gravi problemi del dopo guerra. Esso è condizione e pur troppo anche è limite di molte riforme.

Esso deve iniziarsi con la sistemazione del debito pubblico, tenendo conto di quello creato con la stampa della carta moneta, del debito fluttuante e di quello contratto all' estero. Per quanto riguarda specialmente i prestiti di guerra contratti all' estero, ne occorrerà con opportune operazioni il consolidamento, evitando per un certo tempo il ritorno dei titoli in Italia. Il pagamento annuo degli interessi di tali prestiti costituirà un forte aggravio, anzi, sotto un certo aspetto, sarà uno degli aggravi più forti, in quanto che ad esso non corrisponde alcuno aumento di reddito, trattandosi di prestiti serviti quasi esclusivamente per spese improduttive di materiale di guerra fatte all' estero. Ma d' altra parte la preoccupazione di tale aggravio non deve spingerci ad uno sforzo intempestivo per la liberazione. Occorre rammentare che le necessità interne richiederanno forti impieghi di capitali: occorrerà anzi che intervengano anche parzialmente capitali stranieri; e quindi bisogna evitare l' esodo dei nostri capitali. A riscattare i nostri debiti di guerra all' estero si penserà successivamente, man mano che la produzione interna andrà aumentando; ma intanto è necessario che i capitali disponibili siano tutti impiegati all' interno per assicurare l' intensivo aumento della produzione, dal quale dipenderà la nostra futura forza economica e la possibilità di li-

berarci gradualmente dalle conseguenze della guerra.

Insieme alla sistemazione del debito pubblico bisogna provvedere ad assicurare i mezzi finanziari occorrenti allo Stato. I bisogni finanziari dello Stato dopo la guerra saranno enormemente cresciuti, in confronto a quanto non fossero prima. Gli interessi per i debiti di guerra, la riduzione graduale della circolazione cartacea, l'onere delle pensioni agli orfani, alle vedove e ai mutilati, le provvidenze a favore dei combattenti, la restaurazione delle regioni invase e, in genere, il risarcimento dei danni di guerra, i maggiori stipendi agli impiegati, i molteplici provvedimenti di ordine sociale, le opere pubbliche necessarie, e via dicendo, richiederanno annualmente un enorme gettito di entrate, che da alcuni è calcolato al triplo di quelle precedenti alla guerra. Si è già parzialmente provveduto durante questo periodo ad aumentarle con nuove imposizioni; e in genere può dirsi che i provvedimenti presi assicurino il gettito necessario per gli interessi dei prestiti di guerra. Ma, oltre agli altri numerosi ed ingenti bisogni dell' erario per i nuovi oneri già assunti, quali per esempio l'assicurazione ai combattenti e gli aumenti delle retribuzioni agli impiegati, bisogna non dimenticare che le maggiori entrate attuali sono anche dipendenti dalle condizioni econo-

miche odierne e che la trasformazione della economia influirà direttamente anche su di esse. Vi sono alcune imposte, il cui gettito cesserà del tutto o diminuirà dopo la guerra, ve ne sono di quelle che in fondo sono alimentate essenzialmente dallo Stato e che sotto un certo aspetto rappresentano quasi delle partite di giro.

Un riordinamento generale dei tributi sarà quindi necessario per la sistemazione finanziaria dello Stato, con la completa revisione del sistema vigente. Ai troppi e affastellati congegni attuali bisognerà sostituire una più razionale distribuzione delle gravezze fiscali, con linee semplici, nette, sicure, ispirata a più sani criteri di giustizia distributiva. La riforma tributaria costituisce un antico problema italiano, intorno al quale fin dai primi tempi della unificazione del Regno si affaticarono non pochi uomini politici e finanzieri illustri; nè mancarono progetti legislativi, a cominciare da quello presentato nel 1866 dal Ministro Antonio Scialoja. Intanto l' affastellarsi delle disposizioni tributarie han reso più urgente la soluzione radicale del problema, cui le nuove esigenze finanziarie danno particolare importanza, rendendo indispensabile una vasta e studiata riforma, che metta su nuove e più razionali basi le nostre finanze. Le numerose questioni, da quella relativa alla istituzione di una

imposta globale sul capitale al riordinamento dei tributi locali, richiedono un esame complessivo e coordinate soluzioni. Gli studi in questa m teria non mancano, gli uffici centrali del Ministero delle Finanze sono tra i migliori della nostra Amministrazione e la urgente pressione dei bisogni spinge a vincere gli ostacoli tradizionali, che di solito incontrano riforme di questo genere. Ma bisogna ricordare che il problema è di tal natura che non può essere risoluto da organi soltanto finanziari.

Col riordinamento dei tributi dovrà pure essere accelerata la formazione del nuovo catasto per togliere la ingiusta sperequazione che ancora sussiste fra le varie regioni.

Il riordinamento tributario non può naturalmente evitare il generale inasprimento delle imposte che i bisogni dell' erario esigono. La cosa è certo grave, poichè anche prima della guerra la pressione tributaria era molto rilevante. Ma ora i cittadini devono sobbarcarsi ad uno sforzo di gran lunga maggiore; poichè in definitiva una notevole parte del reddito nazionale, da alcuni calcolata ad oltre la metà, dovrà essere prelevata per fare fronte alle spese necessarie.

Si è a questo proposito osservato che buona parte del ricavato delle imposte, servendo a spese da farsi nel Regno, non implica una

vera perdita per la economia nazionale nel suo complesso, rappresentando piuttosto un semplice trasferimento di ricchezza da alcune persone ad altre. Si è osservato ancora che l'aggravio derivante dall'aumento delle imposte sarà sostanzialmente inferiore di quanto l'ammontare di esso espresso in cifra potrebbe far credere, dato il grande aumento generale dei prezzi. Ma evidentemente l'una e l'altra osservazione non diminuiscono la gravità dello sforzo che all'economia nazionale sarà imposto e che i contribuenti sopporteranno energicamente, perchè trattasi di assicurare l'avvenire della nazione.

Comunque, anche la possibilità di aumentare le imposte ha il suo limite nella necessità di non attenuare in alcun modo l'attività produttiva nazionale. Quando a questo risultato dovesse giungersi, sarebbe meno male avere un deficit di bilancio. Tale deficit, se la crescente produzione nazionale potesse in seguito man mano colmarlo, costituirebbe un male meno preoccupante; mentre la diminuzione della produzione porterebbe fatalmente un deficit insanabile nel bilancio più florido.

S'impone per ciò la ricerca di altri mezzi, che non consistano esclusivamente nell'imposta diretta propriamente detta. L'intervento dello Stato in parecchi rami della vita commerciale potrebbe avere l'efficace risultato di

far realizzare fortissime economie nelle spese generali, con rilevanti beneficî, una parte dei quali potrebbe servire a rinsanguare l'erario. Poichè il periodo successivo alla guerra richiede in ogni campo il più grande raccoglimento, l'organizzazione che riuscisse a un risparmio sarebbe di effettivo vantaggio al commercio, anche se buona parte di questo risparmio fosse prelevato dallo Stato.

L'utile rilevantissimo che lo Stato ricava dai tabacchi fa pensare alla opportunità della istituzione di nuovi monopoli. Quando questi riguardassero la vendita di merci di grande consumo, per il collocamento delle quali non si richiedesse una grande attività individuale, l'utilità delle Finanze dello Stato, non rappresenterebbe un eccessivo aggravio per i consumatori. Forse converrà studiare anche la possibilità di monopoli di vendita di prodotti agricoli, che in certi casi potrebbero tornare utili agli stessi agricoltori.

Capitolo XII.

ISTRUZIONE

Il rinnovamento della vita italiana in ogni campo esige pure la riforma della scuola che deve formare le giovani generazioni. L'elemento uomo, intorno al quale si svolge qualsiasi movimento rinnovatore, va migliorato con una educazione quale è richiesta dai nuovi compiti cui la nazione è destinata. Per vivere bene occorre, innanzi tutto, vivere di vita cerebrale, vedere le cose, pensarle, antivederle, ragionare e dirigere i proprî atti secondo ragione, non accidentalmente. La nostra educazione che a tale scopo deve essere diretta, va riveduta, perchè la prova fatta, specialmente durante la guerra, dimostra che vi è in essa qualche difetto fondamentale. Bisogna rendersene conto, per quanto si tratti di problema notevolmente complesso; e bisogna modificare

noi stessi in modo da dare maggior valore all'intelligenza. La scuola deve essere sopratutto educativa dello spirito e del corpo, deve curare lo sviluppo e l'attitudine allo sforzo intellettivo ed essere uno degli elementi precipui per la formazione del carattere dei cittadini.

Il problema della scuola, uno dei più forti e più gravi problemi, che l'Italia si trovò a dover risolvere subito dopo la costituzione della propria unità, deve ora essere sottoposto a riesame. I risultati ottenuti in questi cinquant'anni di vita nazionale non sono pienamente soddisfacenti. Certo la vergogna dell'analfabetismo è ora notevolmente ridotta per l'incremento della scuola elementare, ma anche in questo campo resta ancora moltissimo da fare e insieme con la scuola elementare bisogna curare lo sviluppo della scuola popolare. L'ordinamento della scuola media poi, cui dovrebbe essere affidata la diffusione tra le classi medie della cultura generale sana e feconda, e l'ordinamento dell'istruzione superiore, cui si riannodano tutte le scuole di grado inferiore, si sono dimostrati al di sotto delle esigenze della nazione. La scuola è rimasta troppo appartata dalla vita, troppo chiusa in sè stessa, troppo poco utile. L'insegnamento arido e artificioso è ben lontano dal suo compito vero, che deve consistere nella preparazione di uomini capaci di azione.

Nel parlare del problema della istruzione in rapporto alle esigenze del dopo guerra, il pensiero ricorre sopratutto alla scuola media: di essa si suole discutere quasi esclusivamente, rilevando in modo principale il bisogno di opportune specializzazioni in rapporto alle industrie, ai commerci e all' agricoltura. È senza dubbio questo uno dei lati più importanti del problema, ma esso non può essere risoluto da solo, senza un profondo rinnovamento anche dell' istruzione superiore. L' ordinamento generale dell' insegnamento costituisce una catena ininterrotta, che, partendo dall' istruzione universitaria, arriva a quella elementare, e tutti gli anelli di questa catena devono essere curati egualmente e messi in perfetta relazione tra loro. È l' istruzione superiore quella che forma gli insegnanti delle scuole medie, che dà il metodo e l' indirizzo generale all' insegnamento, il quale attraverso i varî anelli della catena giunge fino al popolo. Se questo indirizzo generale è sbagliato, fatalmente esso si ripercuote e fa sentire i suoi effetti poco soddisfacenti fino alle scuole più umili.

Bisogna confessare che l' istruzione superiore universitaria non risponde alle vere esigenze della vita. Tra gli insegnanti delle nostre Università ve ne sono non pochi, che rappresentano davvero quanto di più eletto per intel-

ligenza e per coltura dia la nostra generazione. Individualmente parecchi di essi portano un contributo di attività alla vita sociale in ogni campo. Nella politica, nell' esercizio professionale, nelle scienze emergono in primissima linea uomini, che appartengono al ceto degli insegnanti delle Università. Ciò non ostante — sembra contradditorio, ma non è — l' insegnamento universitario rimane essenzialmente fuori della vita. Le facoltà e le scuole superiori rappresentano, in generale, tante caste chiuse in sè stesse e l' azione delle nostre Università appare quasi limitata alla distribuzione di diplomi scolastici, non che alla formazione dell' elemento accademico, senza larghi e veri contatti con gli studiosi, i quali si formano spesso fuori delle Università.

La guerra attuale ha posto in luce quanto sia viziato l' insegnamento scientifico universitario, nel quale troppo piccola parte si è fatta alle scienze applicate. Forse il vizio dell' insegnamento non è esclusivo alle scienze fisiche e naturali e, sotto forme e per ragioni diverse, si estende anche ad altre facoltà. Un nuovo e più fecondo indirizzo potrà essere necessario anche per le scienze morali e per quelle giuridiche per ricondurle alle mirabili tradizioni nostrane, con larga influenza sulla cultura nazionale. In generale, l' insegnamento universitario anche di queste materie non può

consistere esclusivamente nell'esposizione, da parte dell'insegnante, quasi a guisa di predicazione, di nozioni astratte, ma deve piuttosto svolgersi con un'effettiva collaborazione di studio fra insegnanti e studenti, la quale ecciti le facoltà attive della mente.

I laboratorî scientifici che sono annessi alle scuole superiori devono essere largamente dotati. Un primo passo si è fatto, quando recentemente sono stati assegnati a quelli di fisica e di chimica tre milioni per il loro sviluppo. Essi però non possono continuare a rappresentare laboratorî strettamente personali chiusi alle esperienze e agli studi di vantaggio sociale. Conviene che invece diventino veri e grandiosi laboratorî di Stato, aperti agli studiosi, naturalmente sotto la guida di personale adatto, destinati a servire al progresso della scienza nell'interesse reale della nazione.

Lo sviluppo industriale italiano, i progressi della vita nazionale devono avere la loro guida nella scienza, la quale viene meno al suo scopo, se, pure coltivando le parti più alte dello scibile, non si ricollega alla vita.

Stretti rapporti devono esservi tra l'amministrazione attiva e gli istituti scientifici, con una sapiente collaborazione per il benessere sociale.

Gli Istituti Superiori con i corsi scientifici applicati devono creare il personale insegnante

delle scuole industriali, alle quali è necessario dare grande incremento.

L'insegnamento delle lingue straniere deve svilupparsi maggiormente negli Istituti Superiori e nelle scuole medie di cultura generale e professionali.

Anche nel campo della scuola media una riforma del metodo dell'insegnamento appare necessaria, affinchè la scuola raggiunga il proprio fine che, come si disse, deve consistere nel diffondere largamente una soda cultura generale e nel formare cittadini capaci di azione. I ginnasi e i licei, con la loro attuale organizzazione, non raggiungono interamente lo scopo.

L'istruzione elementare, per la quale tanti sforzi si sono fatti anche in tempi recenti, deve sempre lottare contro l'insufficiente preparazione della più lata e diffusa opinione pubblica, per cui troppe volte le famiglie sono ad essa di ostacolo anzi che di aiuto. D'altra parte ogni giorno diventa più difficile la buona scelta del personale, troppo scarso nell'elemento maschile. Alle difficoltà generali si aggiunge presso di noi quella del dissidio tra lo Stato e la Chiesa, che toglie molte forze all'insegnamento primario. Dovrà senza dubbio accrescersi di molto ancora la spesa; ma questa potrà divenire fruttuosa, se si saprà bene impiegare, considerandola non soltanto come

beneficio al personale insegnante, ma come mezzo di miglioramento dell'istruzione e dell'educazione del popolo.

Ma, pure senza diminuire importanza al problema dell'istruzione generale, pel dopo guerra è particolarmente opportuno rivolgere le cure allo sviluppo della istruzione professionale che costituisce uno dei più importanti fattori dell'incremento industriale italiano.

L'organizzazione della produzione e il suo miglioramento — come accennammo — esigono l'elevamento morale e tecnico delle maestranze. La coltura professionale degli operai, mentre giova economicamente ad aumentarne la produttività, eleva le loro condizioni morali e materiali, rèndendo possibile la proporzionale corrispondenza del salario al maggiore rendimento del lavoro. Importantissime economicamente e socialmente sono quindi le scuole industriali così di primo grado come di secondo grado, cioè le scuole di tirocinio e quelle per operai qualificati. Ma più ancora sono di essenziale importanza per l'avvenire delle nostre industrie le scuole di terzo grado, quelle cioè per capitecnici. In Italia difettiamo ancora della classe media direttiva della produzione industriale e troppe volte siamo costretti a chiamare forestieri per dirigere le nostre officine. Noi dobbiamo produrre uomini adde-

strati alla direzione e formare quel ceto che si può chiamare l'elemento dirigente dell'opera, il quale possa ammaestrare la mano d'opera italiana, così all'interno come all'estero. È doloroso infatti vedere che i moltissimi operai che emigrano all'estero siano troppo spesso dell'infima classe e che non trovino fra i proprî concittadini chi diriga l'opera loro. L'emigrazione italiana dovrà invece essere guidata da italiani, affinchè possa davvero rappresentare una forza della nostra nazione all'estero.

Per l'incremento dell'istruzione industriale alcuni provvedimenti furono adottati dal Governo con il decreto legge 10 maggio 1917, n. 896; ma finora da queste disposizioni non si vede che si sia tratto grande giovamento, poichè nessuna nuova scuola di terzo grado pare che sia stata impiantata.

Anche l'istruzione commerciale deve essere riformata in corrispondenza alle nuove esigenze del commercio del dopo guerra, di cui già abbiamo fatto cenno.

Urgenti sono poi in generale le riforme anche delle altre scuole di ogni grado. Per la scuola normale un progetto di riforma è stato già approvato dal Senato.

Accennammo già alla necessità di provvidenze per le scuole popolari, che finora hanno dato scarsi risultati.

Particolare riguardo merita l' istruzione della donna, con relazione sopratutto alle nuove esigenze della vita sociale. Cura speciale deve aversi per l' istruzione della donna contadina, anche dal lato tecnico, poichè la donna è il vero centro della famiglia e la prima e vera educatrice dei proprî figliuoli. La donna potrà quindi formare il vero ceto di contadini attaccati all' agricoltura; essa pure meglio potrà curare e diffondere le norme igieniche, l' insegnamento delle quali, per divenire efficace, dovrà specialmente ad essa essere rivolto.

CAPITOLO XIII.

RIFORME AMMINISTRATIVE

L'ORDINAMENTO della pubblica amministrazione italiana è in sostanza quello che, sull'esempio francese, vigeva nel Piemonte e che poi venne esteso a tutto il Regno. Esso nelle sue linee fondamentali, per quanto riguarda la struttura e il funzionamento dei propri organi, ha conservato le caratteristiche che aveva in origine, quando i compiti dell'Amministrazione erano molto ristretti e tutta l'attività dello Stato, nel pieno fervore della dottrina individualistica, si svolgeva essenzialmente nel campo giuridico e consisteva più che altro in un'azione di tutela.

Col volgere degli anni la sfera di attività dello Stato si è grandemente estesa e trasformata: alle antiche funzioni altre se ne sono aggiunte e soprapposte di azione positiva nel

campo sociale, e queste ultime sono andate crescendo costantemente di numero e di importanza. Ciò nonostante l'ordinamento della pubblica amministrazione è rimasto quasi immutato. Non è già che dalla formazione dell'unità nazionale fino ad oggi non siano intervenute modificazioni. Molto per vero è stato migliorato così per quanto riguarda i servizi come per quanto concerne il personale; ma in generale è avvenuto che se gli organi dello Stato si sono ingranditi, spesso gonfiandosi, se alcuni di essi si sono sdoppiati, e altri nuovi sono stati creati, tranne poche eccezioni, la loro sostanziale struttura ed il loro modo di funzionare sono rimasti inalterati. Così il meccanismo dello Stato si è mostrato pesante e lento; e con i suoi complicati congegni e con i numerosi organi di controllo puramente formali è apparso del tutto inadatto all'azione rapida e fattiva quale i nuovi bisogni richiedono. L'intervento dello Stato nel campo sociale ed economico il più delle volte è stato causa di male anzi che di bene; troppo spesso si è esplicato quale intralcio ed ostacolo alle utili e tempestive iniziative, che invece avrebbero dovuto avere dallo Stato eccitamento e direzione.

La tendenza, già notevole, ad una progressiva estensione dei compiti dello Stato ha trovato nella guerra favorevoli condizioni per una spinta potente. Lo Stato non dovrà con-

servare tutte le attribuzioni, che esercita durante la guerra, moltissime delle quali, almeno nella forma concreta con cui si svolgono, hanno la loro ragione di essere solo nelle eccezionali condizioni belliche e quindi verranno meno o dovranno trasformarsi col cessare di esse. È certo però che le profonde trasformazioni prodotte dalla guerra nell'organismo sociale non scompariranno del tutto e che il nuovo assetto sociale ed economico richiederà un regime di più rigida organizzazione in ogni campo di attività. I compiti futuri dello Stato risulteranno quindi di gran lunga aumentati in confronto al periodo anteriore alla guerra. E non si tratterà soltanto di aumento quantitativo, ma di vere e proprie funzioni nuove nel campo fattivo dell'attività sociale.

La prova, alla quale gli organi della pubblica amministrazione sono stati sottoposti durante la guerra, fa sentire ancora maggiormente l'urgenza di una radicale riforma, la cui necessità era da tempo proclamata. La ricostituzione economica nazionale sarà irrevocabilmente compromessa, se l'organismo dello Stato non si troverà in grado di corrispondere alle nuove esigenze della vita sociale e continuerà a svolgere la sua azione formalistica, paralizzatrice delle energie nazionali.

Per preparare la riforma della pubblica amministrazione il Governo ha nominato recente-

mente una Commisione, di cui in altra parte di questo scritto abbiamo rammentato il compito.

Sulle linee generali della riforma, quali sono tracciate nello stesso decreto di istituzione della Commissione, non possono esservi divergenze. Essa dovrebbe consistere nella semplificazione degli organi di amministrazione e di controllo, per renderli più agili e capaci di notevole rendimento. Gli uffici vanno riordinati, con la soppressione di quelli che rappresentano inutili e dannosi duplicati. I servizii devono essere riuniti armonicamente. Il personale ridotto nella misura indispensabile al funzionamento degli uffici, con la precisa determinazione delle attribuzioni e col rafforzamento della responsabilità individuale. La retribuzione deve conseguentemente corrispondere al rendimento effettivo e all'importanza dell'opera prestata da ciascun individuo.

Non bisogna però nascondere le gravi difficoltà, che si presentano nell'attuazione concreta della riforma; poichè molti dei difetti della burocrazia non sono propri di essa, ma dell'ambiente sociale, di cui la vita politica in genere e il Governo sono espressione diretta. Ciò spiega il costante insuccesso di precedenti tentativi di riforma per quanto limitati. Non rare volte il Governo ha cercato di ridurre il personale di questa o di quella Amministrazione, la esuberanza del quale generalmente riconosciuta

non ha impedito i continui aumenti. Vi sono stati dei casi, in cui il provvedimento legislativo, che disponeva la riduzione, è stato revocato prima ancora che fosse attuato. In altri casi, appena provveduto alla riduzione, il personale è nuovamente cresciuto, con l'assunzione di avventizii, la posizione dei quali dopo un certo tempo dovè essere sistemata. Così non di rado le disposizioni emanate per diminuire il personale hanno avuto per risultato un ulteriore aumento di esso.

La tendenza ad accrescere il personale delle pubbliche amministrazioni ha in realtà cause molteplici. Una prima causa può consistere nello scarso rendimento di lavoro in genere degli impiegati, dovuto in parte alle difficoltà di eliminare i meno capaci e in parte al senso di malessere, che, nonostante i molteplici provvedimenti a favore degli impiegati, resta sostanzialmente immutato, perchè ha le sue radici sia in quel certo livellamento automatico, che non distingue tra il maggiore e il minore rendimento dei singoli funzionari e toglie così ogni sprone all'attività, sia nel sistema della irresponsabilità, che è uno dei vizii maggiori dell'ordinamento attuale, in quanto in generale sopprime il personale contributo dei capaci o addirittura lo rende meno accetto, come quello che non di rado è causa di fastidi e di difficoltà.

Lo stesso sistema di guarentigie assicurate ai funzionari dello Stato, che sotto molteplici aspetti è anche necessario, porta tuttavia al risultato di un minore rendimento.

Una seconda causa della tendenza può consistere nel fatto che, secondo gli attuali sistemi amministrativi, l'aumento del personale si presenta spesso come unico mezzo per migliorare le condizioni di carriera dei funzionari in servizio. È avvenuto perciò non di rado che i nuovi organici con il corrispondente aumento di personale sono stati disposti non per vere necessità di servizio, ma unicamente per potere così far conseguire la promozione ad alcuni funzionari, il più delle volte forse perchè le loro condizioni di carriera effettivamente erano tali da richiedere un miglioramento; ma non deve nemmeno escludersi che qualche volta lo scopo sia stato solo quello di far conseguire a determinate persone speciali vantaggi del tutto ingiustificati. Comunque, questi aumenti producono un grave danno alla pubblica amministrazione, sia dal lato sostanziale dei servizi artificiosamente moltiplicati e gonfiati, sia anche dal lato della stessa carriera dei funzionari, la quale, per effetto di queste scosse irregolari più o meno frequenti a vantaggio di singoli gruppi, perde la sua linea di svolgimento normale, creando in definitiva una enorme ed ingiusta disparità nella condizione

dei diversi funzionari pure appartenenti ad unica categoria.

Accanto a queste cause insite all'ordinamento attuale, ve n'è poi una terza del tutto estranea alla burocrazia e che perciò, quantunque meno evidente, è forse la più forte. Essa consiste nella costante pressione che, attraverso gli organi politici, la classe media esercita per l'aumento del personale delle pubbliche amministrazioni. Le corporazioni religiose ed il clero assorbivano un tempo una parte notevole degli appartenenti alle classi medie e col celibato ne diminuivano i bisogni. In altri paesi, come per esempio in Inghilterra, molti si avviano nelle colonie. Da noi invece alla esuberanza della popolazione in rapporto ai bisogni interni, mentre le classi più basse provvedono normalmente con l'emigrazione, quelle medie, in mancanza di altri sfoghi, non sanno diversamente provvedere che mediante il collocamento nei pubblici uffici. La prova di ciò è data dal fatto che nelle regioni, dove il maggiore sviluppo industriale e commerciale crea molteplici forme di occupazione nelle aziende private, minimo è il numero degli aspiranti ai pubblici impieghi, ai quali, e perfino ai più umili, danno invece un grandissimo contributo le regioni, in cui le industrie sono meno sviluppate.

Ciò premesso, può concepirsi che una ri-

forma radicale dell'ordinamento attuale riesca a rimuovere le due prime cause dianzi accennate. La cosa in pratica non è agevole, poichè la riforma, che questo scopo volesse raggiungere in modo definitivo, dovrebbe cominciare con una larga cernita del personale ora esistente, per eliminarne gli elementi meno produttivi: e non v'è chi non vegga quali difficoltà sarebbero da superare per una tale cernita fatta con criteri obbiettivi, fuori da qualsiasi influenza deviatrice.

La riforma dovrebbe quindi mantenere in servizio esclusivamente i funzionari assolutamente capaci, mettendoli in condizione economiche pienamente soddisfacenti; anche per questo le difficoltà pratiche sono grandissime, poichè non si potrebbe nemmeno prendere come base la rispettiva posizione attuale dei singoli funzionari, data la grande disparità esistente fra essi dovuta soltanto a cause accidentali. I dati generali e le medie statistiche non hanno nessuna importanza: bisognerebbe rivedere per ciascuno lo svolgimento della carriera percorsa, confrontarla con quella degli altri, per fare in modo che tutti, tenuto conto naturalmente delle diverse categorie, fossero messi in condizioni relativamente identiche in rapporto al tempo trascorso in servizio.

Ciò stabilito, bisognerebbe provvedere ad assicurare un ulteriore sviluppo di carriera

con norme semplici e sicure, che tengano conto del merito e dell'effettivo rendimento di lavoro, e siano indipendenti da tutti quei fattori accidentali che oggi influiscono sullo svolgimento della carriera e che perciò appunto rappresentano la principale preoccupazione dei funzionari. Bisognerebbe, per dire meglio, sopprimere addirittura la carriera nel significato odierno, come più oltre meglio si dirà; e sopratutto bisognerebbe studiare il modo per cui gli eventuali futuri aumenti di posti, per qualunque ragione avvenissero, non potessero mai risolversi a vantaggio diretto o indiretto dei funzionari esistenti.

Sono intuitive le ragioni che rendono ardua una riforma siffatta, la quale, oltre all'aggravio rilevante per il bilancio dello Stato, implicherebbe l'assenza completa di influenze estranee, e sopratutto una trasformazione profonda nelle tradizioni e nel costume pubblico, della quale non vi è finora traccia, nonostante la gravità eccezionale del momento attuale. Basta infatti guardare a ciò che si svolge durante la guerra. I bisogni di questa hanno certo richiesto la creazione di nuovi uffici pubblici, ma non può dirsi che in ciò si siano seguiti criteri di semplicità e di economia. Gli uffici nuovi sono cresciuti e si sono moltiplicati e quasi tutti sono stati costituiti secondo lo stesso tipo tradizionale: gravi, lenti, com-

plessi, poco produttivi, con grande pletora di personale. Trattasi è vero in gran parte di personale militare, ma ciò non fa che rendere anche più deplorevole l'affollamento negli uffici, dove del resto dominano egualmente i sistemi burocratici nel senso peggiore della parola. E se dagli uffici di nuova istituzione si passa a riguardare tutti gli altri, si noterà che, tranne eccezioni, l'andamento di essi in generale è rimasto immutato, e che nessuno stimolo vivificatore vi ha prodotto la guerra. Mancano è vero molti funzionari chiamati alle armi: altri nuovi non sono stati assunti in pianta stabile, essendo stati sospesi i concorsi; ma in compenso man mano è andato crescendo il numero degli avventizi, la massa dei quali è molto probabile che in un modo o nell'altro finirà pure per gravare sull'amministrazione dopo la guerra. Ciò che è poi più notevole è che la guerra non è stata nemmeno remora sufficiente contro quelle modificazioni di ruolo, quelle istituzioni di nuovi posti od uffici, mediante i quali la carriera dei funzionari riceve sbalzi e vantaggi. Non di rado è anzi avvenuto che le esigenze temporanee della guerra hanno offerto occasione propizia a stabili ritocchi di organici, dai quali invece l'Amministrazione avrebbe dovuto rigidamente astenersi in questo periodo, durante il quale i funzionari dello Stato con alto senso di disciplina dovevano

pure prestare la loro opera dovunque ne fosse apparsa la necessità, senza trarne occasione per vantaggi stabili di carriera, fuori del normale svolgimento di questa.

Questi fatti, dei quali singolarmente non bisogna certo esagerare la gravità, sono nel loro complesso molto significativi. Più significativa di ogni altra è la circostanza, che mentre il Governo, ad iniziativa specialmente del Ministro del Tesoro, stabiliva col decreto del 10 febbraio 1918 di procedere ad una generale riduzione del personale nella misura media non inferiore ad un quarto, quasi contemporaneamente nello stesso Ministero del Tesoro si provvedeva a ritocchi d'organico con l'istituzione di nuovi posti. Si tratta, è vero, di posti che appaiono creati solo per la durata della guerra; ma è illusione supporre che possano poi facilmente essere soppressi: in ogni modo la soppressione si risolverebbe in un ingiusto turbamento di carriera per i funzionarî, dei quali solo alcuni trarrebbero in modo stabile i vantaggi della modificazione dei ruoli.

Ciò sta a dimostrare quanto sia difficile, anche a chi è animato dalle migliori intenzioni, resistere a certe pressioni, che sono insite nell'ordinamento attuale: onde si resta alquanto dubbiosi non tanto sulla possibilità di attuare la riduzione del personale nella misura proget-

tata, quanto piuttosto sulla possibilità che la riduzione una volta attuata abbia lunga durata.

Comunque, se pure una riforma larga e coraggiosa riuscisse a eliminare definitivamente questi così radicali inconvenienti, nessuna riforma di ordinamento burocratico potrebbe sopprimere la pressione esterna delle classi medie. Questa ha la sua base nelle condizioni sociali odierne; e quindi un rimedio può solo essere dato dal graduale sviluppo economico delle industrie e dei commerci all'interno e all'estero, il quale offra alle classi medie un largo campo di azione produttiva, fuori della cerchia degli impieghi pubblici.

Il lato più sostanziale e più difficile della riforma dell'amministrazione riflette appunto il personale, poichè qualunque possa essere la organizzazione dei pubblici uffizi, essa in tanto risponderà alle esigenze dei servizi, in quanto si fondi su funzionari capaci ed attivi. Una forte e sana burocrazia è indispensabile per il regolare funzionamento dell'amministrazione, dato anche il sistema della nostra vita pubblica, che porta alla nomina di ministri politici. Quando la burocrazia, come è attualmente in generale, salvo eccezioni, ha bisogno per agire dell'impulso proveniente dall'alto, la nomina di Ministri incompetenti nei rami dell'amministrazione cui vengono preposti rappresenta un grave pericolo.

Con la questione del personale la riforma deve prendere in esame l'organizzazione degli uffizi. In ciò non si può non tener conto della diversa natura dei pubblici servizi, non essendo possibile una uniforme soluzione del problema: vi sono organismi politico-amministrativi, organismi sociali, organismi burocratici e organismi nettamente di carattere industriale. Ognuno di essi deve essere costituito in modo che più efficacemente possa rispondere ai propri fini. In generale può dirsi che i pubblici uffici debbono essere organizzati con criteri diversi dagli attuali, con particolare riguardo al loro rendimento, senza sperpero di spese e di energie. Nella costituzione degli ufficii pubblici questo elemento economico viene normalmente trascurato.

Vanno quindi semplificati gli ingranaggi, in modo che l'azione si svolga rapida, e che la responsabilità delle decisioni risalga direttamente a chi è incaricato di prenderla e non si sperda invece in una lunga e lenta elaborazione anonima dei provvedimenti.

I numerosi controlli ora esistenti, puramente formali e quindi sterili, poichè non riescono a colpire la sostanza del provvedimento, vanno ridotti e sostituiti da controlli più facili ed efficaci.

La gestione dei singoli uffici deve quindi presentarsi netta e limpida, con sinceri bilanci donde appaia intera l'attività svolta.

Occorre sopratutto che l'amministrazione non si irrigidisca fuori della vita sociale, ma questa segua e ad essa costantemente si adatti. Anche da questo lato conviene quindi esaminare fino a qual punto possa essere opportuno un certo decentramento di funzioni e l'autonomia di alcuni organismi più particolarmente destinati all'azione.

A questo proposito si vuole osservare che lo studio delle riforme da apportare agli organi dell'amministrazione non può dare risultati fecondi, se non è accompagnato, anzi in un certo senso preceduto, dallo studio sulle funzioni che i singoli organi sono chiamati a compiere e sul migliore esplicamento di esse; poichè non sono le funzioni che vanno adattate agli organi, ma questi devono essere riformati e occorrendo creati nel modo che sia più idoneo per l'esplicamento delle funzioni.

Dal punto di vista della migliore corrispondenza tra organi e funzioni giova che la carriera di coloro che sono chiamati a comporre i singoli organi sia resa entro certi limiti indipendente dalle funzioni. Sotto questo aspetto rendesi conveniente anche nell'interesse dei servizi il sistema dei ruoli aperti, i quali consentono un graduale miglioramento economico individuale, senza subordinarlo ad una promozione, la quale implichi il necessario cambiamento delle funzioni. Ciò elimina l'in-

conveniente, che ora si verifica frequentemente, per cui non pochi che egregiamente cómpiono determinate funzioni debbono di necessità esserne distolti ed assumerne altre, cui forse sono meno idonei, solo perchè diversamente non sarebbe possibile alcun loro progresso di carriera. Il sistema è specialmente opportuno in quegli ordinamenti, come il giudiziario, che provvedono a servizii pubblici di essenziale importanza.

L'Amministrazione deve in generale diventare più tecnica: curare pertanto la formazione di commissioni e di istituti scientifici, non già quali enti estranei e diversi dall'amministrazione attiva, ma quali organi della stessa. Finora le commissioni tecniche chiamate a dare pareri non rappresentavano che una ulteriore dispersione di responsabilità. Conviene invece che si istituiscano veri e propri istituti scientifici, di cui l'azione direttiva sia effettiva e permanente e permetta all'azione amministrativa di svolgersi competentemente con determinazione precisa e scientifica di fini.

Per lo sviluppo economico nazionale dopo la guerra riuscirebbe per esempio di grande utilità la costituzione di Commissioni scientifiche e di ufficii direttivi per l'industria e l'agricoltura, alle quali potrebbe far capo tutto il lavoro della riorganizzazione industriale ed agricola. Dicasi analogamente di una Commissione scientifica per il commercio, che po-

trebbe assumere tutto il servizio di informazioni commerciali così indispensabile per dirigere la futura espansione italiana verso i mercati stranieri.

In generale, per la istituzione di questi organi tecnici non è sempre necessaria una creazione ex novo, ma basta una diversa organizzazione degli istituti esistenti in modo che la loro attività si svolga in stretta collaborazione con la vita della nazione. Non mancano infatti da noi istituti scientifici, la cui funzione attuale è esclusivamente quella dell'insegnamento teoretico. Da essi l'amministrazione attiva non trae alcun vantaggio: e così la vera funzione degli istituti viene meno, poichè, come dicemmo e come le esperienze di questo periodo sempre maggiormente convincono, è funzione della scienza anche quella di servire ai fini pratici del benessere sociale.

La riforma generale dell'amministrazione si appalesa necessaria in ogni ramo. Naturalmente, come avvertimmo, si deve tener conto della diversa natura degli organi e della finalità di essi, poichè anche in questo la rigida uniformità dell'organizzazione male si adatterebbe al diverso carattere dei vari enti pubblici. In generale può dirsi però che la necessità di rendere più spediti i servizii è comune a tutti i pubblici organismi, i quali sono tutti oppressi dal vizio del formalismo, che soprap-

ponendosi a qualsiasi iniziativa ritarda ed inceppa ogni movimento.

Già dicemmo in altra parte di queste note che dallo studio intrapreso per la riforma generale dell'amministrazione sono esclusi gli ordinamenti giudiziario, militare e scolastico. Trattasi di ordinamenti del tutto speciali ed autonomi, ai quali non possono applicarsi integralmente i criteri che devono presiedere alla riforma generale. Ciò non implica però che quegli ordinamenti non richiedano anche essi urgenti riforme.

Della necessità di modificare l'ordinamento scolastico ci siamo occupati nel capitolo precedente. La riforma dell'ordinamento giudiziario costituisce un problema gravissimo e non nuovo, perchè da molti anni tormenta la nostra attività legislativa, che molto spesso è stata chiamata ad occuparsi dell'importante argomento con frequenti tentativi di riforma, i quali non sono riusciti mai a migliorare in modo notevole l'amministrazione della giustizia in Italia: alcuni anzi l'hanno senza dubbio peggiorata. Anche ora è innanzi al Parlamento un nuovo progetto di riforma, che, a somiglianza dei precedenti, non affronta il problema in modo radicale e che perciò, anche se attuato, non potrà avere risultati soddisfacenti. Su questo problema giudiziario del resto ho avuto più volte occasione in Senato e altrove di espri-

mere ampiamente il mio pensiero e non ho ora ragioni per modificarlo.

Per quanto riguarda poi l'ordinamento dell'esercito e della marina, è intuitivo che durante questo periodo non possa agevolmente nè attuarsi, nè discutersi con ampiezza di riforme radicali; ma è certo che dopo la smobilitazione bisognerà tendere ad un ordinamento delle nostre forze nazionali diverso da quello che era precedentemente. Le esperienze di questa guerra potranno dare utili direttive circa l'organizzazione e la costituzione dell'esercito in tempo di pace; poichè è ovvio che esso deve rappresentare il nucleo immediatamente utilizzabile in caso di guerra. La necessità in cui quasi tutti gli Stati si sono trovati, appena entrati in guerra, di modificare e trasformare tutta la compagine del loro esercito, e specialmente la composizione degli elementi direttivi, dimostra che l'ordinamento precedente aveva vizii radicali, nei quali non bisognerà davvero ricadere nell'avvenire. È poi da aggiungere che il futuro ordinamento militare dei vari Stati potrà essere influenzato da eventuali accordi internazionali circa gli armamenti rispettivi.

La Commissione nominata dal Governo per lo studio delle riforme da apportare alle amministrazioni comunali e provinciali ha dinanzi a sè un tema di singolare difficoltà e importanza.

La Provincia e molto più il Comune in Italia sono parte essenziale della vita pubblica, tanto che troppe volte l'opinione pubblica anche per quanto concerne lo Stato è determinata dalla lotta dei partiti locali.

La distinzione delle funzioni proprie dello Stato e di quelle dei Comuni e delle Provincie non è sempre fondata su giusti criterî. Certo non conviene esagerare le conseguenze di criterî logici, perchè talvolta può esser utile chiamare Comuni e Provincie a contribuire a certe spese — in particolar modo a quelle degli edificî — anche quando si tratti di servizî propri dello Stato, per evitare l'esagerazione della spesa per le esigenze locali; ed è forse stato un male l'aver dimenticato in alcuni casi tale considerazione; ma non bisogna che ciò conduca a confondere le funzioni proprie di ciascun ente. Nè è cosa utile che lo Stato rovesci sugli enti locali spese qualche volta non lievi, solo per scaricarne il proprio bilancio: chi paga è sempre il contribuente, il cui interesse è che la spesa sia fatta nel modo più economico e sia diretta alla soddisfazione di veri pubblici bisogni.

L'ordinamento uniforme di tutte le amministrazioni comunali, a cui siamo giunti abolendo a poco a poco le differenze stabilite nelle più vecchie leggi, non è certamente corrispondente alla realtà delle cose. Ne risulta

che molte volte la legge deve violarsi, se non nella forma, nella sostanza tanto dai maggiori Comuni, quanto dai minori, che mal possono adagiarsi su questo legale letto di Procuste. La difficoltà della riforma non dovrebbe essere valido argomento per non affrontarla. Spesso fu obbiettata l'impossibilità di classificare i comuni sulla base della popolazione, o del territorio, o di altro simile criterio. Ma è da vedere se l'impossibilità non nasca dal falso proposito di fare una classificazione unica basata sopra un criterio unico, mentre forse sarebbe molto più opportuno distinguere i comuni in una serie di diverse categorie relativamente ai principali servizî, tenendo conto di varî criterî di distinzione secondo la varia natura dei servizî medesimi. Questo concetto, che non mi pare troppo complicato, meriterebbe almeno di essere preso in attento esame.

La questione capitalissima dei tributi locali non può decidersi indipendentemente da quella più generale della riforma del sistema delle imposte dello Stato. Si tratta di due categorie di tributi che non sono altro che parti dell'intiero sistema tributario. Nulla impedisce tuttavia che almeno dal lato tecnico s'inizino studî relativi alle finanze provinciali e comunali, per raccogliere i dati necessari e per esaminare e criticare le varie possibili proposte.

Anche indipendentemente da ogni classifi-

cazione dei Comuni, i singoli servizî comunali meritano un' attenta revisione, sia considerandoli nella loro sostanza, sia esaminandoli in relazione alle autorità di tutela e di vigilanza.

Ad una riforma forse più radicale dovranno assoggettarsi i servizî provinciali. Così come è costituito l' ordinamento della provincia si dimostra ogni giorno più difettoso ed insufficiente.

Capitolo XIV.

IL RISARCIMENTO DEI DANNI DI GUERRA

Un problema di grande importanza giuridica e politica è quello del risarcimento dei danni subìti dai privati durante la guerra. Non è davvero possibile non rivolgere il nostro pensiero alle popolazioni delle provincie invase dal nemico, e a coloro che anche in altre parti del territorio nazionale non sono sfuggiti ai colpi diretti della guerra.

Secondo la dottrina e la giurisprudenza finora prevalenti, il diritto vigente esclude, in generale, che lo Stato abbia l'obbligo di risarcire i danni di guerra. Ma anche questa non è regola assoluta, perchè per danni di guerra che non ammettono risarcimento si sogliono intendere solo quelli che siano stati prodotti nel corso travolgente delle operazioni militari, durante il combattimento o per le esigenze

del medesimo. Tali danni si considerano come casi di forza maggiore. Sono perciò esclusi dal concetto di danni di guerra propriamente detti quelli che lo Stato nazionale produce alle proprietà private, anche durante la guerra, per opere militari o in genere con atti bellici preordinati a scopo di difesa o di offesa, per i quali danni vigono le norme della legge della espropriazione per pubblica utilità.

A questa distinzione si ispirò anche sostanzialmente il R. D. 13 maggio 1913, n. 441, relativo ai danni di guerra in Tripolitania e in Cirenaica.

Pei danni poi prodotti dal nemico, in niun caso si ammette che i cittadini possano richiederne il risarcimento al proprio Stato, poichè o trattasi di danni prodotti per effetto di operazioni di guerra conformi al diritto delle genti e devono anche essi considerarsi come casi di forza maggiore, che non possono indurre in alcuno l'obbligo del risarcimento, ovvero le forze nemiche si sono allontanate dalle norme generalmente riconosciute per la guerra, e in tal caso la responsabilità risale allo Stato nemico. Secondo il Regolamento dell'Aja, questo sarebbe tenuto a risarcirli; ma naturalmente di tale obbligo non può tenersi conto che nella liquidazione finale da farsi tra Stato e Stato, in quanto i risultati della guerra lo consentano. Per questa categoria di danni fu peraltro sta-

bilito, nel corso di questa guerra, che fin da ora potessero i danneggiati ottenere un parziale risarcimento, destinandosi a tale scopo le somme di spettanza nemica ricavate da noli di navi sotto sequestro, da confisca e via dicendo, naturalmente fino all'ammontare delle somme stesse. Queste disposizioni, dettate con Decreti luogotenenziali 24 giugno 1915 n. 1014 e 14 nov. 1915, n. 1642, hanno carattere del tutto speciale di rappresaglia provocata dalla persistente attività del nemico nel bombardamento di città non difese e nella violazione in genere del diritto di guerra. In ogni modo esse non derogano alle regole innanzi accennate, in quanto che il nostro Stato non fa che indennizzare parzialmente fin da ora con fondi nemici quella categoria di danni, al cui risarcimento il nemico sarebbe obbligato secondo il Regolamento dell' Aja.

Sicchè, in definitiva, resta ferma la regola generale, che dei danni di guerra prodotti dal nemico nessun obbligo di risarcimento può incombere al nostro Stato, il quale non è tenuto a risarcire nemmeno i danni di guerra propriamente detti, che siano stati prodotti dalle forze nazionali, e deve limitarsi a indennizzare soltanto, in base alle norme dell' espropriazione per pubblica utilità, i danni derivati da atti bellici preordinati.

Queste conclusioni non appaiono soddisfacenti, nè dal punto di vista giuridico, nè da

quello politico. Già non convince la distinzione tra danni che sarebbero inevitabile conseguenza del corso travolgente dell'azione militare e danni prodotti da atti bellici liberamente voluti e preordinati; poichè anche questi ultimi non possono non ritenersi determinati dalle necessità della guerra e servono egualmente ai fini di questa. Sicchè, in fondo, i concetti della responsabilità e della colpa, dai quali si suole partire per decidere della risarcibilità o meno dei danni, dovrebbero logicamente condurre a negare il risarcimento per qualsiasi specie di danni comunque derivati dalla guerra, in quanto questa voglia considerarsi come caso di forza maggiore.

In realtà non sembra che i principî della responsabilità derivante da colpa siano i più adatti a questa materia; nè, d'altra parte, si può dire completamente sicura la perfetta equiparazione della guerra alla forza maggiore, nei rapporti tra lo Stato e i cittadini. Più idonei appaiono i principî, su cui si fonda la espropriazione per pubblica utilità.

Ma più che dal lato strettamente giuridico il problema va riguardato da quello politico, che è essenziale pel diritto costituendo. Il vincolo di solidarietà che stringe la intera nazione nello sforzo comune richiesto dalla guerra liberamente e coscientemente decisa nell'interesse nazionale, esclude che gli oneri

di questa possano essere riversati in prevalenza su di una sola parte dei cittadini. Nè giusto, nè politico sarebbe disinteressarsi di quelle nobilissime regioni d'Italia su cui l'impeto della guerra si scatenò portando devastazioni e rovine. Le popolazioni delle contrade, che sono più esposte al nemico e che patriotticamente sopportano il peso dei danni che l'impresa comune ha richiesti, meritano, in modo speciale, la gratitudine e l'interesse dello Stato.

Del resto, i palpiti con cui l'intera nazione seguì la sorte della città di Venezia, che a lungo soggiacque ai colpi del nemico, e poi, lo slancio con cui essa raccolse i profughi delle provincie invase e provvide ad alleviarne le sofferenze stanno a dimostrare quanto sia ripugnante alla coscienza pubblica il concetto che lo Stato possa non provvedere ai danni prodotti dalla guerra. È dovere dello Stato curare che le regioni ora devastate ritornino all'antica floridezza e che ai danni subìti da quelle popolazioni venga data adeguata riparazione. Nè sottili distinzioni potrebbero ammettersi sulla natura dei danni o sull'autore di essi, poichè tutti sono conseguenze dolorose della guerra, le quali, con perfetta solidarietà, devono essere sopportate dall'intera nazione.

Il Governo da tempo si è preoccupato di questo problema. Chi scrive ebbe anzi occasione

di studiarlo sul posto durante la sua permanenza nella città di Venezia, quando era membro del Governo, e, col suo collega dei Lavori Pubblici, concordò pure concrete disposizioni; ma divergenze di opinioni da parte di alcuni dei componenti del Governo lasciarono il problema insoluto. Intanto le vicende militari dell' ottobre scorso diedero ad esso estensione maggiore con carattere molto più grave; e la voce dei numerosi danneggiati delle provincie invase dal nemico invocanti sollecite assicurazioni sulla loro sorte mostrarono l' urgenza di provvedimenti legislativi, che in questi ultimi giorni sono stati presi con un decreto luogotenenziale, il quale afferma genericamente il principio della risarcibilità dei danni di guerra. Questa affermazione rappresenta il riconoscimento del dovere dello Stato nei confronti delle popolazioni, le quali direttamente hanno subìto i colpi della guerra.

Il decreto ora rammentato non esaurisce però la questione. Pure riconoscendo che lo Stato debba provvedere ai danni di guerra, le più gravi difficoltà si presentano nel determinare in che modo concretamente possano esplicarsi le provvidenze statali. Appunto perchè il problema ha carattere prevalentemente politico, non basta per la soluzione di esso far ricorso al rigore logico di sillogismi giuridici, ma occorre esaminare da ogni lato la conve-

nienza e la possibilità delle varie soluzioni concrete, tenendo conto di tutte le eventuali ripercussioni dei diversi provvedimenti.

Il decreto luogotenenziale rimanda perciò ad ulteriori disposizioni la determinazione delle modalità e dei limiti del risarcimento. È infatti tutta una serie di questioni, che dovrà essere minutamente regolata, poichè il riconoscimento del diritto nei singoli al risarcimento, se non è accompagnato da convenienti limiti e modalità, può avere conseguenze che oltrepassano ogni ragione di giustizia e di pratica attuabilità.

Quello che in ogni modo appare urgente, è il provvedere, quando naturalmente ve ne sia la possibilità, alle riparazioni che evitino l'aggravarsi dei danni, poichè non di rado avviene che lavori immediatamente eseguiti possano limitare i danni, specialmente degli edifici, a strette proporzioni.

In quanto poi ai limiti e alle modalità del risarcimento, non pochi punti sono da decidere. Il risarcimento, per esempio, può accordarsi per i danni personali? Motivi gravissimi non mancano nè per l'una, nè per l'altra soluzione. Se da un lato la limitazione del risarcimento ai danni alle cose materiali, come è stato fatto in Francia, può apparire un ingiusto privilegio per gli abbienti, dall'altro l'ammettere il risarcimento dei danni alle

persone in base ai criteri normali di valutazione desunti dall' effettiva diminuzione o distruzione della capacità produttiva personale, sarebbe un' ingiustizia profondamente sentita da coloro cui incombe l' onere del servizio militare, ai quali non viene accordato siffatto risarcimento. E per contro, se per i danni alle persone si adottassero i criteri e i limiti delle pensioni per i militari (oltre a difficoltà pratiche di attuazione) si ricadrebbe nell' inconveniente di non trattare nello stesso modo dei beni materiali l' incolumità personale, che è il maggiore di tutti i beni e per molti l' esclusivo bene.

Ed anche nel campo dei danni alle cose, dovrà il risarcimento essere concesso solo per i danni consistenti nella distruzione e nel deterioramento di cose materiali, ovvero deve estendersi a quelli che riflettono, per esempio, le perdite commerciali, la mancata attività personale e via dicendo? Queste ultime categorie di danni non sono conseguenza esclusiva e diretta di atti bellici determinati, poichè il fatto stesso della guerra può produrre dovunque, ed ha prodotto effettivamente, con le sue ripercussioni danni sensibili a singole aziende, danni che non possono essere risarciti.

Nei riguardi del danno alle cose materiali, va pure deciso se la riparazione possa essere sempre e in tutti i casi integrale o non con-

vengano particolari limitazioni desunte o dalla natura dei beni distrutti e danneggiati, o dalle finalità economiche cui essi servono, o dalla ricchezza delle persone, e via dicendo. Anche i criteri per la valutazione del danno devono essere precisamente stabiliti. La riparazione dei danni di guerra, se ha il fine di non far risentire ad alcuni cittadini maggiori oneri, non potrebbe in niun caso trasformarsi per essi in un lucro.

Particolare esame merita poi la questione circa il reimpiego dell'indennizzo nella ricostruzione. La finalità precipua dei provvedimenti relativi ai danni di guerra non è tanto il risarcimento nell'interesse individuale del danneggiato, quanto piuttosto la ricostituzione delle provincie che dalla guerra sono state specialmente percosse. Dal punto di vista strettamente individuale, il danno patrimoniale che una determinata azione bellica abbia prodotto a questa o a quella persona, non è, in fondo, dissimile da tante altre categorie di danni patrimoniali, che sotto diverse forme derivano dalla guerra. Ciò che in questa materia è assolutamente predominante è l'interesse collettivo delle popolazioni delle contrade invase, le quali non ritornerebbero nelle primitive condizioni economiche, se i singoli danneggiati si astenessero dall'impiegare localmente le indennità ad essi corrisposte.

Ed è anche da ricordare che in qualche luogo, quando se ne sia presentata la opportunità, le autorità militari hanno già provveduto con i proprî mezzi alla ricostruzione. Il che, se costituisce riparazione del danno per alcuni, rende più necessario il provvedimento per quelli che riceveranno il risarcimento in danaro, allo scopo di evitare disparità di trattamento.

Tutto ciò farebbe ritenere conveniente subordinare il pagamento dell' indennità all' impiego di essa nella ricostruzione della cosa distrutta; ma d' altra parte non può nemmeno negarsi che la ricostituzione dell' immobile e dell' azienda nel pristino stato possa talvolta non essere possibile o economicamente conveniente, e che di tale convenienza riesca difficile far giudicare a persone diverse dall' interessato.

Altre difficoltà si presentano anche per quanto riguarda il risarcimento dei danni per i beni mobili e particolarmente per la perdita dei titoli al portatore e così via.

È poi meritevole di ponderazione il determinare a chi particolarmente dovrà concedersi l' indennità. La questione va riguardata in special modo nei confronti dei danneggiati di nazionalità straniera. In quanto poi alle società commerciali, occorrerà che opportune garanzie si stabiliscano per accertare la loro

effettiva nazionalità, onde non avvenga che la concessione del benefizio sia eventualmente accordata ad enti in cui siano prevalenti capitali o interessi nemici. Così è pure da studiare quali più efficaci limitazioni siano consigliabili per evitare che del risarcimento usufruisca chi abbia esercitata, durante la guerra, azione contraria alle comuni finalità.

La questione della riparazione dei danni assume un aspetto diverso secondo che trattisi di privati danneggiati o di enti pubblici. Le provincie e i comuni dovranno essere messi in grado di provvedere prontamente alle opere pubbliche necessarie per la ripresa della vita nelle regioni devastate: ma resta a determinare in qual modo possa più efficacemente raggiungersi questo scopo e sotto quali forme convenga che lo Stato intervenga.

Nè minori difficoltà si presentano per quanto riguarda il trattamento da usarsi agli abitanti e agli enti pubblici nelle provincie irredente. Ragioni di opportunità politica spingerebbero ad equiparare completamente gli irredenti ai cittadini e a riguardare i danni da loro subìti alla stessa stregua di quelli che i nostri cittadini hanno sofferto nelle provincie del Regno; ma non sarebbe possibile nemmeno non tener conto del comportamento tenuto dalle varie popolazioni durante la guerra attuale; nè si deve trascurare che buona parte delle pro-

prietà appartiene ad individui che combattono contro l' Italia.

Nel provvedere poi a questa materia bisogna pure tener presente la speciale condizione di alcune regioni che, pure non avendo subìto le dirette conseguenze di singoli fatti d' armi, hanno risentito della guerra, in modo grave, tutti i dolorosi effetti, con il ristagno delle proprie industrie e dei proprî commerci. Vogliamo alludere, in particolar modo, ai Comuni delle città adriatiche.

Tutti questi diversi punti, ai quali abbiamo accennato, rendono particolarmente difficile una soluzione completa del problema dei danni di guerra, che deve essere riguardato da ogni lato, non escluso quello essenzialissimo dell' onere finanziario dei provvedimenti da adottare, essendo indispensabile rendersi preventivamente esatto conto dell'ammontare di esso, avvisando ai mezzi più idonei per farvi fronte.

Capitolo XV.

RIFORME LEGISLATIVE DI DIRITTO GENERALE

Anche nel campo della legislazione generale parecchie riforme appaiono necessarie. Per quanto l'urgenza di queste, in confronto al complesso delle altre possa sembrare minore, essa è sempre rilevantissima. La nostra legislazione in numerosi punti è assolutamente arretrata e sorpassata da quella di altre nazioni. Molti titoli del nostro codice civile, di quello di commercio e della procedura civile richiedono un completo riesame invocato ripetutamente e da tempo dagli studiosi del diritto e dai pratici. Ma la nostra attività legislativa, che pure negli ultimi anni anteriori alla guerra fu feconda nelle materie attinenti a particolari interessi di gruppi sociali, si mostrò come colpita da paralisi quando doveva esplicarsi nel campo dei problemi ge-

nerali del diritto; e perciò i numerosi studi e i diversi progetti legislativi, che furono elaborati per la riforma di alcuni punti di tal natura ebbero assai di rado possibilità di trasformarsi in legge. Talune di queste riforme hanno ora acquistato un carattere di speciale urgenza, poichè le profonde trasformazioni operate dalla guerra nella compagine sociale rendono imperiosa la modificazione di alcuni nostri istituti giuridici che non corrispondono più allo spirito nuovo dei rapporti civili.

Durante il corso della guerra, sotto la spinta delle necessità furono emanate numerosissime disposizioni speciali, che, in maniera più o meno rilevante, modificano sostanzialmente le norme giuridiche preesistenti. Carattere comune a questi decreti-leggi è la loro inorganicità; quasi tutti mancano di sufficiente elaborazione e furono dettati senza alcuna coordinazione col nostro sistema giuridico, nè dal lato sostanziale nè da quello tecnico. Frequenti le disposizioni contradditorie fra le singole leggi e talvolta perfino tra i vari articoli di una medesima legge: non rare le ripercussioni del tutto impreviste di norme particolari sul sistema generale: numerosi i casi di disposizioni interpretative, modificatrici o derogatrici di altre appena pubblicate: in generale, nessuna visione larga di problemi complessi, ma unicamente la preoccupazione di ottenere immediatamente

un determinato risultato, del tutto circoscritto e spesso temporaneo.

Questa ininterrotta attività legislativa è andata man mano creando un vero corpo di legislazione di guerra, il contenuto del quale comprende gran parte del diritto pubblico e si estende quasi ad ogni ramo del diritto civile e commerciale. Si tratta, in generale, di disposizioni emanate con carattere di temporaneità, la durata delle quali è quasi sempre stabilita fino a pochi mesi dopo la conclusione della pace. Ma in realtà moltissime di tali disposizioni non possono aver fine con la guerra, poichè regolano condizioni di fatto, che si protrarranno nel periodo successivo, ovvero che dopo la guerra assumeranno un aspetto del tutto diverso da quello che avevano prima, in guisa da richiedere un'ulteriore evoluzione delle norme giuridiche e non il semplice e puro ritorno a quelle anteriori.

Si impone quindi una revisione minuta, completa ed organica di tutta la legislazione di guerra, sia per mettere un po' d'ordine nella farragine delle disposizioni contraddittorie, sia per esaminare quali delle leggi speciali possano effettivamente scomparire e quali debbano essere mantenute in vigore; quali vadano parzialmente modificate e quali opportunamente integrate. Il sistema seguito durante la guerra di provvedere con norme affrettate e

slegate a singole opportunità del momento non potrebbe essere prolungato, quando, cessato lo stato febbrile in cui ora viviamo, le condizioni e i rapporti della vita civile tenderanno sempre maggiormente verso il loro carattere di stabilità normale. Le frequenti, inattese, e unilaterali modificazioni, che si accavallano le une alle altre, producono un grave disordine nella legislazione, creando uno stato dannoso di continua incertezza e di insicura provvisorietà in tutti i rapporti giuridici. Il lavoro necessario del coordinamento organico della nostra legislazione richiede diligente studio, in quanto che non è possibile nelle materie giuridiche generali, dettare singole disposizioni, senza un esame approfondito da ogni lato circa le possibili e remote ripercussioni di esse. Le nuove norme dettate durante la guerra, in quanto ne sia necessaria o opportuna la conservazione, vanno inquadrate e armonizzate con il nostro sistema giuridico.

Deve regolarsi la posizione giuridica degli scomparsi in guerra. L'istituto dell'assenza disciplinato dal nostro codice civile era già nella sostanza antiquato quando fu desunto dal codice napoleonico: oggi è diventato del tutto insufficiente alla sistemazione dei rapporti di ogni genere di coloro che figurano come scomparsi, non potendo di essi accertarsi la morte. Durante la guerra qualche speciale

disposizione fu pure dettata; ma trattasi di disposizioni del tutto particolari ed insufficienti. Così, per esempio, furono autorizzate le famiglie degli scomparsi a ritirare le somme depositate presso la cassa postale. Poichè il decreto fu provocato dal Ministero delle Poste, la visione del problema relativo agli scomparsi si limitò ai depositi presso le casse postali di risparmio senza tener conto nemmeno dell' analoga situazione per i depositi esistenti presso le altre casse di risparmio. È questa una ulteriore dimostrazione del contributo del tutto unilaterale che i singoli Ministeri interessati possono portare allo studio dei vari problemi del dopo guerra, i quali sono invece problemi complessi che richiedono soluzioni integrali. Così, per quanto riguarda specialmente il tema degli scomparsi, occorre una serie di disposizioni organiche, le quali, tenendo conto di ogni aspetto del problema, possano opportunamente sostituire il titolo dell' assenza del codice civile, e regolare completamente i rapporti economici, i rapporti di successione, lo stato della persona, e tutto ciò che deve essere ordinato dalla legislazione civile.

Dalla guerra escono rafforzate le legittime aspirazioni femminili a vedere regolata la condizione giuridica della donna in maniera più elevata, in guisa che scompaia quella disparità di trattamento che ancora persiste nella

nostra legislazione. Il contributo notevolissimo prestato dalla donna alla produzione nazionale e alle opere di assistenza, l'abnegazione e lo slancio, con cui l'elemento femminile ha sostituito quasi in ogni attività sociale quello maschile mancante, renderanno doveroso il provvedere ad una riforma della nostra legislazione, perchè la condizione giuridica delle donne sia elevata in corrispondenza alla nuova posizione economica e sociale che esse vanno sempre più assumendo con la loro attività, cui sono stati dischiusi nuovi e larghi campi. Quella specie di tutela costante, alla quale la donna fu finora sottomessa, urta con la maggiore indipendenza economica che le condizioni attuali della vita le consentono. L'istituto dell'autorizzazione maritale deve essere riveduto; e così, in generale, quanto attiene alla minore libertà degli atti giuridici della donna.

Riforme nel matrimonio, nella tutela si trovano già accennate nella legislazione di guerra. Tutta la materia del diritto famigliare merita una sistematica revisione.

Lo stesso può dirsi della condizione della famiglia naturale.

Il regolamento legislativo delle società commerciali richiede pure urgenti riforme. Anche questo argomento forma oggetto di discussione da moltissimi anni: ampi studi sono stati fatti in proposito e non man-

cano nemmeno proposte concrete e disegni di legge.

La intensa attività economica di questo periodo bellico, la quale ha provocato uno straordinario sviluppo delle nostre imprese, ha reso intanto urgentissima la soluzione del problema, del quale anzi recenti avvenimenti hanno posto in rilievo alcuni aspetti, prima poco avvertiti.

Già dall' inizio della guerra si manifestò l' insufficienza della nostra legislazione a difendere le maggiori imprese nazionali dall' invadenza straniera, che poi, in pratica, era precisamente la invadenza dei nostri nemici, sommamente pericolosa. E furono emessi alcuni provvedimenti di urgenza, tra i quali ricordiamo quelli sulla nazionalità delle società per azioni, provvedimenti che vanno riesaminati in occasione della riforma organica di questa parte della legislazione.

Vivaci polemiche inoltre si sono svolte in questi ultimi tempi richiamando l' attenzione pubblica sulla opportunità che la legislazione sulle società commerciali non sia diretta soltanto alla tutela dei componenti delle società e a regolare il migliore funzionamento interno degli organi sociali, ma provveda anche a proteggere adeguatamente gli interessi della nazione e del pubblico, i quali potrebbero rimanere gravemente lesi dal modo con cui si esplica

l'attività dell'ente sociale, quando trattisi di imprese, le operazioni delle quali riguardino direttamente il pubblico.

La riforma delle leggi relative alle società commerciali assume così un'importanza molto maggiore ed un campo assai più vasto; sotto un certo aspetto, esce perfino dai confini del puro diritto privato, per assumere carattere di diritto pubblico. Non si tratta più soltanto di curare il migliore ordinamento interno dell'ente sociale, rafforzando e rendendo effettiva la responsabilità degli amministratori ed assicurando la schietta manifestazione di volontà ai veri azionisti, che ora non di rado vengono sopraffatti nelle assemblee da azionisti fittizi, onde l'azione della società può assumere un indirizzo non conforme ai reali interessi dei soci. Si tratta anche di studiare in qual modo convenga intervenire per la difesa degli interessi della nazione, sia per assicurare la schietta italianità di alcune imprese, che più direttamente riguardano il pubblico interesse, sia eventualmente per limitare, dirigere e controllare con efficacia l'azione degli enti sociali, quando essa, per la sua natura, non sia senza gravi ripercussioni sulla economia generale della nazione.

Il concetto rigidamente unitario delle società commerciali, dal quale deriva un'unica disciplina giuridica per ogni sorta di società,

quali ne siano l' importanza economica, la natura delle imprese e il carattere delle operazioni, può non essere in pratica del tutto corrispondente alla natura delle cose. Vi sono società commerciali che, per quanto private, compiono operazioni le quali colpiscono direttamente la economia della nazione: tali per esempio le banche e gli istituti di credito, la cui azione più vasta non si svolge con l' impiego del proprio capitale ma con i risparmi del pubblico; vi sono società che esercitano pubblici servizi; vi sono industrie le quali interessano la difesa nazionale. L' atteggiamento dello Stato di fronte a queste diverse categorie di imprese non può essere identico, nè certo può la legislazione limitarsi a dare la protezione ai soli interessi privati dei componenti delle società. Oggetto di difficile studio è il determinare quali siano, nei diversi casi, le forme più idonee dell' azione statale, se cioè essa debba esplicarsi esclusivamente come controllo esterno o non possa anche — in determinati casi — assumere il carattere di vera ingerenza nell' amministrazione dell' ente sociale.

A tal proposito si sostiene da taluni anche la opportunità della partecipazione diretta dello Stato nelle grandi industrie: il così detto *azionariato* dello Stato, con la conseguente partecipazione di esso alla amministrazione della società.

Della partecipazione degli operai all'amministrazione della società e delle proposte per le istituzioni di azioni di lavoro abbiamo già parlato; come pure dicemmo in genere della necessità di regolare i futuri rapporti tra gli operai e gli industriali, il che implica anche una profonda revisione di tutto ciò che concerne il contratto di lavoro nelle varie sue forme.

Le riforme attinenti all'agricoltura, di cui già abbiamo fatto cenno, potranno richiedere un riesame delle norme relative alla proprietà fondiaria e ai contratti di locazione e di enfiteusi.

Parecchie altre questioni di legislazione generale vanno studiate. Da più anni per esempio si propugna una riforma dell'istituto della trascrizione, che valga a dare migliore sistemazione al regime della proprietà fondiaria.

Qualche modificazione è già stata portata al diritto delle successioni: altre forse se ne dovranno aggiungere.

L'istituto della prescrizione dovrà correggersi abbreviando di molto i termini eccessivamente lunghi.

Generale riforma richiede la procedura civile che attualmente con la sua lentezza e il formalismo ingombrante riesce a prolungare indefinitamente le controversie giudiziarie, sovrapponendo a semplici questioni di diritto sostan-

ziale complicati e incerti dibattiti meramente processuali, con grave danno per le parti contendenti. La riforma è richiesta anche dagli interessi del commercio, poichè il pericolo del lungo giudizio induce spesso i commercianti a subire dannose transazioni, per evitare di far ricorso all' autorità giudiziaria; e nei contratti con l' estero li obbliga a subire il patto assai frequente di deferire le eventuali controversie alla competenza del magistrato estero: il che è poco decoroso e conveniente, ma i nostri stessi commercianti devono spesso riconoscerlo necessario.

Riforma radicale deve pure introdursi nell' attuale ordinamento giudiziario, affinchè i cittadini possano avere piena fiducia nell' amministrazione della giustizia, alla quale essi sono costretti a rivolgersi per la tutela dei proprî diritti. Il funzionamento non soddisfacente degli organi giudiziari ha spinto alla creazione di numerose giurisdizioni speciali, alle quali vengono deferite non poche categorie di controversie riguardanti lo Stato, il quale dimostra così di avere non piena fiducia nella giurisdizione ordinaria, alla quale i cittadini sono costretti a far ricorso.

Ad alcuni altri argomenti legislativi, quali per es. i brevetti industriali, i diritti di autore, ecc., abbiano avuto già occasione di accennare nel corso di questo scritto.

Vogliamo ora fermarci su di un'altro problema legislativo di grande importanza che è quello relativo al regolamento dei rapporti giuridici privati fra i cittadini delle diverse nazioni.

Fino al secolo XVIII può dirsi che fra le varie nazioni europee esisteva una certa unità del diritto, in quanto che tutte erano rette dal diritto romano, le cui norme subirono, è vero, modificazioni in alcune parti più direttamente attinenti alle condizioni sociali e politiche dei diversi paesi; ma specialmente per le obbligazioni e per i contratti, che sono le parti più sostanziali nelle relazioni tra i popoli, rimasero immutate, e costituirono quello che prese il nome di diritto comune e che tale fu effettivamente per la civiltà europea.

La formazione dei codici nei singoli Stati spezzò l'unità del diritto generale. I codici non significarono la negazione del diritto romano, il quale penetrò in essi largamente e costituisce la base essenziale delle leggi di diritto privato di tutti i popoli della nostra civiltà, fatta eccezione sino ad un certo punto dell'Inghilterra e delle popolazioni anglo-sassoni; ma nonostante la larga penetrazione della norma romana nei codici moderni, la molteplicità di questi doveva purtroppo rompere l'unità del sistema.

Questa molteplicità delle leggi ha dato un carattere nuovo al diritto internazionale nei

rapporti privati. Esso è diventato la norma per risolvere i conflitti fra le varie leggi, e questo studio di soluzioni spesso artificiose ha assunto una importanza straordinaria. È manifesto quanto di fronte a questa condizione di cose sarebbe utile di ristabilire, tenendo conto dei rapporti della nuova vita sociale, l'antica unità, per lo meno tra i popoli alleati in questo grande cimento e già affratellati da una stretta comunanza storica e spirituale.

L'unità del diritto era uno dei lati in cui si manifestava l'unità del mondo romano. La società moderna nel corso del sec. XIX ha intrapreso un cammino, che mena quasi a ricostituire quell'antica unità in un senso e in una forma diversa, cioè non più su basi politiche e coattive, ma su basi volontarie, per via di accordi. Così si riuscì a ricostituire a grado a grado l'unità internazionale dei pesi e misure, si formò l'unione postale universale definitivamente fondata con la conferenza di Parigi del 1878: si ebbero anche a Parigi nel 1867, nel 1878 e nel 1891 varie conferenze che attestarono le aspirazioni delle varie nazioni verso l'unione monetaria internazionale. La tendenza alla comunione del diritto ebbe inoltre manifestazioni nei numerosi trattati internazionali relativi alla proprietà industriale, ai marchi di fabbrica, ai diritti di autore, ai trasporti ferroviari, ecc. Si era anche tentata

l'unificazione di alcuni rami del diritto di carattere più generale, come ad esempio: il diritto cambiario, l'assistenza, il salvataggio e l'urto di navi. Ma il tentativo si può dire, se non totalmente fallito, riuscito solo in parte col riconoscimento di alcune norme internazionali.

In realtà gli ostacoli che si frappongono alla unificazione del diritto sono parecchi. Un primo ostacolo è il concetto, che la scuola storica tedesca esaltò fino a farne un preconcetto e un pregiudizio per più aspetti fatale, che il diritto debba essere la genuina espressione della coscienza nazionale. Molte norme appartengono alla coscienza internazionale e per molte il problema è puramente tecnico e la soluzione trovata da un popolo può essere accolta da tutti i popoli: anzi talora la soluzione è indifferente e la difformità non produce che danni. In alcuni rami del diritto la diversità è un assurdo. È evidentemente assurdo, per esempio, che una nave in un lungo viaggio attraversi la sfera di applicazione di molti e vari diritti.

Un altro ostacolo è dato dalla concezione dello Stato moderno che ha assunto in modo esclusivo e geloso la formazione del diritto: sicchè gli accordi per l'accoglimento di norme comuni, in quanto implicavano l'impegno a non modificarle singolarmente dai vari Stati, apparvero come un attentato alla prerogativa

statale e alla sovranità dei parlamenti. Questa concezione fece naufragare alcuni dei tentativi accennati.

La solidarietà di interessi costituitasi tra gli alleati durante la guerra è andata intanto creando forme di collaborazione internazionale più intime, le quali potrebbero attenuare quanto di eccessivo vi sia nella gelosa suscettibilità dei singoli Stati. La necessità della condotta della guerra ha mostrato come possano le varie nazioni, senza rinunziare alla propria individualità, consentire ad una unità di azione perfino nel campo militare. La stretta cooperazione economica fra gli alleati nel periodo posteriore alla guerra, e la intensa attività di scambi, che con reciproco vantaggio avranno luogo tra essi durante il periodo della loro ricostruzione, rafforzando ancora di più i nuovi vincoli giuridici costituitisi, contribuiranno ad accordi più ampi, dai quali maggiormente proficua risulterà la reciproca collaborazione. La unificazione delle regole giuridiche nella materia delle obbligazioni potrà per questa via fare man mano grandi progressi.

Ciò è possibile in modo particolare tra l'Italia e la Francia, che sono le nazioni più affini di tutta l Europa e forse di tutto il mondo. Nelle relazioni fra queste due nazioni si può cominciare a costituire una coscienza comune guidata dall'accordo tra i cultori del diritto.

Riconosciuta l' utilità della unificazione almeno in alcune materie, i due Stati potrebbero accordarsi per formare, mediante comuni studi, leggi, le quali siano liberamente accettate da ciascuno come proprie senza alcuna rinunzia alla indipendenza legislativa. L' adozione della legge deve essere fondata soltanto sulla persuasione della bontà di essa e sui vantaggi risultanti dall' eguaglianza giuridica con gli altri Stati.

Dalla soluzione di questo problema dipenderà lo sviluppo solidale di interessi e di rapporti, che contribuirà a rinsaldare nella pace i vincoli dell' alleanza con la coscienza della effettiva solidarietà di vita fra i nostri popoli.

La concorde azione legislativa tra l' Italia e la Francia potrebbe inoltre servire da centro di attrazione di altri popoli, forse di tutti i popoli mediterranei, che si legherebbero in tal modo con noi in una più vasta confederazione giuridica. Ciò formerebbe contro l' egoismo dei nostri nemici una barriera assai formidabile, perchè intessuta di rapporti e interessi privati spontanei, innumerevoli e continui, tendenti ad una più vasta e intima unità internazionale.

Il largo consenso che queste mie idee incontrarono in Italia e nell' Università di Parigi spinse alla costituzione di un Comitato italiano per un' alleanza legislativa fra le nazioni amiche al fine di predisporre e promuovere presso il Governo la revisione della nostra legislazione

in concordanza con analoga revisione del diritto francese, in modo da formare un diritto comune delle obbligazioni civili e commerciali. Il Comitato, sorto a Milano nel novembre 1916, ha inoltre per iscopo la revisione delle norme concernenti la risoluzione dei conflitti di legge con l'intento di raggiungere anche in questo punto la desiderata uniformità fra i due paesi; la revisione delle convenzioni internazionali relative all'esecuzione dei giudicati stranieri; studiando infine la possibilità di estendere il lavoro di unificazione legislativa alle altre nazioni amiche.

Di poco posteriore alla costituzione del Comitato italiano è quella del Comitato francese sorto a Parigi col nome di « Comité français pour l'union législative entre les nations alliées et amies ».

Così del Comitato italiano come di quello francese fanno parte uomini di scienza e giuristi pratici, professori, magistrati ed avvocati. Entrambi i Comitati lavorano alla revisione delle disposizioni relative al diritto delle obbligazioni e alla formazione degli altri progetti minori.

L'opera di questi Comitati sorti per iniziativa privata merita di ottenere il riconoscimento e l'appoggio dei relativi Governi. In seguito a tale riconoscimento è probabile che si avranno altre adesioni, le quali potranno

agevolare la via verso la meta desiderata della costituzione di un diritto comune di carattere prettamente latino, il quale comprenda un grande numero di nazioni legate tra loro da rapporti attivi di scambio.

Capitolo XVI

COLONIE

L'esposizione dei più importanti gruppi di problemi fatta nei capitoli precedenti, per quanto possa apparire lunga, non esaurisce nemmeno la materia. Lo studio completo per la preparazione deve tener conto ancora di parecchie altre categorie di questioni. Non possiamo, per esempio, porre termine a queste note senza accennare alla serie dei numerosi problemi relativi alle nostre colonie. Si tratta di problemi, che, in un certo senso, sono speciali, ma che pure hanno una grande importanza per la futura vita nazionale. E sono problemi complessi di ordine militare, politico ed economico, nei quali sotto un particolare aspetto si ripresentano quasi tutti i problemi più generali che abbiamo fin qui accennati. Essi richiedono un'azione di Governo vigile

e continua, sorretta attivamente dalla pubblica opinione, la quale presso di noi ha ordinariamente mostrato scarso interesse per gli affari delle colonie, salvo a scuotersi temporaneamente nel caso di eventi militari. E forse l'indifferenza generale è stata una delle cause dei risultati poco soddisfacenti della nostra attività coloniale.

È certo che dopo la guerra bisognerà provvedere innanzi tutto a consolidare il nostro dominio, là dove le circostanze odierne lo hanno reso alquanto insicuro, e poi ad estendere gradualmente la nostra influenza sulle popolazioni finitime, e a porre in valore le colonie, la cui vita grama riesce per noi di grave danno morale e materiale.

Durante la guerra le colonie sono state chiamate pure a compiere i loro sforzi per dare alla nazione qualche contributo; e i tentativi fatti in questo periodo potranno non essere infruttuosi per l'avvenire.

Un programma organico per mettere in valore completamente le colonie esige naturalmente la soluzione di moltissimi problemi di ogni genere, i quali non sono nemmeno identici per tutte, date le profonde differenze che esistono nelle condizioni geografiche, agrarie, demografiche, storiche tra la Somalia, l'Eritrea, la Cirenaica e la Tripolitania. Lo studio e le esperienze relative ad una di queste colonie

non sempre possono servire anche per le altre.

La guerra ha dimostrato l'importanza che possono avere le colonie, dalle quali taluni Stati belligeranti sono riusciti ad ottenere potente ausilio militare ed economico. Ed anche le nostre colonie, in una forma o nell'altra, sono state per noi di notevole giovamento. Molto maggiore potrà essere il loro contributo nel periodo successivo, se si riuscirà ad intensificare la produzione con la piena utilizzazione delle risorse locali, attivando i rapporti economici tra esse e la nostra nazione, la quale in un avvenire non remoto potrebbe trarre dalle colonie alcune materie prime e molteplici elementi necessari alle propria vita.

I prodotti dell'agricoltura che potrebbero essere dati da una parte dalla promettente Cirenaica, e dall'altra dalla Somalia, il contributo notevole che un razionale allevamento del bestiame nelle diverse colonie potrebbe portare alle difficoltà della alimentazione dopo la guerra, lo sfruttamento minerario fatto in modo intenso dei prodotti del sottosuolo nell'Eritrea e forse in alcuni punti della Libia, rappresentano non trascurabili vantaggi per l'economia nazionale.

Nel tempo stesso alcune delle colonie potranno pure, sia direttamente, sia come tramite

verso le popolazioni dell' interno, acquistare un' importanza commerciale rilevante e rappresentare un nuovo e vasto mercato per il collocamento di parecchi prodotti nazionali.

Naturalmente, occorre per ciò un grandioso programma di lavori pubblici, portuali, ferroviari, stradali, idraulici, ecc., dei quali ben poco è stato fatto finora. Basta rammentare che la Somalia manca completamente di porti e che perciò in alcuni periodi non è possibile un regolare servizio di navigazione con essa.

Occorre inoltre che studii seri, precisi e metodici siano compiuti sulle condizioni delle varie colonie e sul possibile loro sviluppo agricolo, commerciale e minerario, tenendo conto delle tradizioni, degli usi locali, delle speciali condizioni demografiche e di tutti gli elementi, i quali potrebbero influire in un senso o nell' altro.

Ed occorre infine che capitali ed energie tecniche si rivolgano alle colonie per procurarne lo sviluppo, in modo che esse cessino finalmente di essere un carico per la nazione e ne diventino elemento di prestigio e di benessere.

Anche in questo campo non manca qualche sintomo di promettente risveglio. Alcuni enti sono già sorti per svolgere la loro attività nelle colonie; e l' intensificazione di alcune importanti produzioni eritree fa bene sperare

per l' avvenire. Ma è necessario vigilare a che le imprese nelle colonie non siano iniziate con mezzi inadeguati, poichè gli insuccessi, se pure dovuti a insufficienza tecnica e materiale, sono spesso causa di disillusione e di scoramento e ostacolano l' ulteriore afflusso di nuove energie. L' azione dello Stato deve esplicarsi con chiarezza e costanza d' intenti, con salda energia, con intelligente direzione e valido aiuto alle forze private.

Specialmente nella Libia la quistione religiosa è di fondamentale importanza. Troppo spesso i nostri uomini politici non si sono abbastanza reso conto della natura religiosa della massima parte dei sentimenti e quindi delle istituzioni pubbliche e private dei maomettani, e molti errori si sono commessi per tale ignoranza. L' anima mussulmana è assai più semplice della nostra, e se talvolta ci apparisce più complicata, ciò dipende solo dalla falsa visione, per la quale noi confondiamo l' anima nostra con quella islamitica, mischiando idealmente i sentimenti orientali con quelli occidentali, e formando così coll' immaginazione un mostro irreale non solo complicato, ma contradditorio. Un giusto e solido regolamento dei nostri rapporti con le popolazioni delle colonie non si potrà ottenere, se prima non ci rendiamo conto delle condizioni morali di queste.

Capitolo XVII.

PROBLEMI RELATIVI ALLE TERRE REDENTE

Non poche nè semplici sono pure le questioni speciali alle terre, che ci proponiamo di redimere.

In altra parte di questo scritto mettemmo in rilievo la necessità di studii e di indagini, perchè all' atto stesso della conclusione della pace si possano assicurare tutti gli elementi necessari alla vita futura delle regioni che saranno oggetto di mutamenti territoriali. Ma certo le difficoltà non si esauriscono con la conclusione del trattato di pace. Si tratta di mutare tutto il regime preesistente e di apportare profonde trasformazioni nella legislazione e nell' amministrazione di quelle provincie. Ciò non potrà essere fatto che gradatamente e con le opportune cautele, affinchè la vita delle popolazioni non subisca scosse

improvvise e pericolose. È quindi un esame completo che si impone in tutti i rami della pubblica amministrazione, della legislazione vigente, con la conoscenza perfetta dei bisogni, delle tradizioni e delle consuetudini locali, per valutare quanta parte del diritto e delle istituzioni italiane possa essere immediatamente applicata e quanta parte del diritto preesistente occorrerà che temporaneamente sopravviva.

Dal vecchio regime non si potrà giungere al nuovo, senza passare per un periodo di transizione, nel quale coesisteranno istituzioni austriache e istituzioni italiane, con la formazione parziale di un diritto nuovo locale, che permetterà poi dopo un certo tempo la completa e perfetta unificazione con le altre provincie del Regno.

Di tutto ciò conviene rendersi conto, studiando tutti i vari problemi di carattere locale, poichè la nuova amministrazione che ciò trascurasse e volesse senz' altro toglier di mezzo le preesistenti condizioni di cose, andrebbe incontro al grave pericolo di creare diffidenze non agevoli poi a vincere, rendendo così assai lento quel processo di assimilazione, che dovrà invece essere favorito con saggio criterio politico, traendo utile partito dal concorso delle forze locali.

Capitolo XVIII.

RIFORME SOCIALI E POLITICHE

Dobbiamo, infine, volgere la mente ai più vasti problemi di ordine sociale e politico.

A questi, più e prima che agli altri, si è da molti pensato, quando si è incominciato a parlare del dopo-guerra; perchè non avendo carattere tecnico, almeno apparente, e corrispondendo più direttamente a generali sentimenti e ad aspirazioni di partiti politici, sono di più facile e comune apprensione. Ma non è agevole rendersi fin d'ora esatto conto di quanto potrà essere veramente richiesto dalle trasformazioni sociali del nuovo periodo storico, che con questa guerra s'inizia, nè è quindi possibile prospettare quei problemi nei loro termini precisi.

Potrebbe anche accadere che si dovessero attraversare periodi di tumulti e disordini prima di giungere ad un definitivo assestamento a causa del disquilibrio tra le aspirazioni e i mezzi

per realizzarle; ma tutti i nostri sforzi debbono essere diretti ad evitarli con saggio prevedere e provvedere. Oltre alle generali ragioni per cui i moti sociali violenti debbono considerarsi come mali, convien ricordare che ogni dispersione di forze nei primi tempi della pace può metterci in una condizione di inferiorità economica di fronte ai molti temibili concorrenti, dalla quale poi assai difficilmente ci si potrebbe redimère.

Intanto occorre che con una seria preparazione l'organismo sociale si rafforzi e si armonizzi in modo da prevenire il male, o almeno da renderne più facile la cura.

V'è una serie di provvedimenti, intorno ai quali non può più sorger dubbio o dissenso.

Larga estensione dovrà darsi alle attuali istituzioni di previdenza e alla legislazione sociale, tanto nei riguardi dei militari di ritorno, quanto in quelli dell'intero proletariato.

Il progresso della civiltà ha reso più intenso lo spirito di solidarietà tra le varie classi sociali. Nei ceti dirigenti si è venuta formando e rafforzando la coscienza della necessità di provvedere in maniera sempre più larga ai bisogni delle classi disagiate; e in pari tempo l'aumento della produzione e della ricchezza ha reso possibile una più larga distribuzione di questa, consentendo un graduale elevamento del tenore di vita anche delle classi più basse.

Tutto lo sviluppo della legislazione mo-

derna è dato dall'incremento continuo dell'elemento sociale, tendente a migliorare, a elevare i lavoratori e a soccorrere gl'indigenti. L'istruzione, i servizî sanitari, le molteplici forme di assistenza civile, le assicurazioni sociali sono tutte manifestazioni di questo maggiore interessamento della nazione per i più bisognosi dei suoi componenti. Parecchie delle nuove organizzazioni sociali sono in parte derivazione o trasformazione di antichi e spesso non ingloriosi istituti; ma mentre questi traevano la loro origine dalla munificenza di principi o di privati, nella trasformazione si è accentuato il carattere, precedentemente quasi ignoto, di un vero dovere, che incombe alla società, di provvedere ad alcuni elementari bisogni delle classi disagiate.

Per effetto della guerra anche in questo campo l'evoluzione si è rapidamente affrettata, rinforzandosi la tendenza verso provvedimenti di ordine sociale sempre più vasti.

Di questa tendenza si sono già avute non poche manifestazioni concrete. Per quanto riguarda i combattenti, lo Stato ha provveduto con la maggiore possibile larghezza ai sussidî per le famiglie dei richiamati, alle pensioni per gli orfani e per le vedove; ha intensificata l'azione di assistenza ai feriti, ai mutilati ecc.; ha provveduto con speciali leggi alla sorte degli orfani e degli invalidi; ha, infine,

stabilito a favore di tutti i combattenti una forma di assicurazione gratuita quale ricompensa al valore dell'esercito e della marina. Tutto ciò è prova del grande e doveroso interessamento della nazione, interessamento che certo non potrà cessare con la guerra.

Bisognerà anzi riprendere in esame tutta questa materia delle provvidenze di ogni genere relative ai militari di ritorno, agli invalidi, ai mutilati, agli ammalati dell' esercito e alle famiglie dei combattenti deceduti per dare sistemazione organica e definitiva dopo la guerra alla serie dei provvedimenti tendenti, sotto varie forme, ad assicurare la condizione di coloro, che hanno personalmente contribuito all' impresa nazionale.

Oltre a questi provvedimenti specifici a favore dei combattenti, lo spirito di solidarietà, che dovrà essere sempre saldo spinge all' intensificazione delle provvidenze sociali in ogni campo.

Nel corso di queste note abbiamo già più volte avuto occasione di accennare a parecchi punti. Infatti tutte le questioni relative al lavoro sono parte essenzialissima di quelle più generali relative alla produzione. Dicemmo dei nuovi rapporti più intimi, più affettuosi, che devono essere stabiliti fra capitale e lavoro per una stretta ed armonica cooperazione diretta alla produzione della ricchezza nazionale; e accennammo alla tendenza verso una parte-

cipazione degli operai agli utili e all'amministrazione delle imprese. Tutte le gravi e difficili questioni relative alla pacifica coöperazione del capitale e del lavoro dovranno esser prese in considerazione.

Parlammo dei provvedimenti necessari per i lavoratori agricoli e ricordammo recenti disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni nell'agricoltura.

Dicemmo della assistenza che lo Stato dovrà prestare alle classi lavoratrici, sia curandone l'elevamento morale e professionale, sia intervenendo per regolare i contratti di lavoro e per giudicare dei conflitti. Accennammo anche a possibili provvedimenti contro la disoccupazione.

Si presenta quindi il vasto problema delle assicurazioni sociali contro le malattie, l'invalidità e la vecchiaia. Anche in questo campo qualche passo è stato fatto durante la guerra, come altrove ricordammo; ma trattasi di problemi assai vasti tra loro connessi che presentano enormi difficoltà nella loro completa struttura, e che pure dovranno essere affrontati e avviati a soluzione. Le maggiori difficoltà riguardano specialmente le assicurazioni contro le malattie, problema che va messo in rapporto con i servizî di assistenza sanitaria, col riordinamento ospedaliero, con l'assistenza a domicilio, con la tutela della maternità, con

le varie istituzioni di beneficenza. Si tratta quindi del riesame e del riordinamento dell'intiero regime esistente in materia sanitaria, di igiene e di beneficenza; compito assai arduo sotto tutti gli aspetti. Dovrà esser discussa anche l'opinione di coloro che ritengono essere il sistema delle assicurazioni obbligatorie contro la invalidità, la vecchiaia e la malattia, un sistema già sorpassato, al quale convenga invece preferire l'organizzazione di un vasto e completo servizio gratuito di Stato, che provveda non soltanto a favore degli operai, cui il sistema delle assicurazioni si restringerebbe, ma in generale a tutta la popolazione bisognosa, la quale è costituita pure di non salariati, i quali, in caso di malattia, di invalidità o di vecchiaia dovrebbero egualmente ottenere dallo Stato quelle prestazioni, cui col sistema delle assicurazioni avrebbero diritto gli operai.

Anche il problema delle abitazioni, che in alcuni centri è veramente preoccupante, merita di essere esaminato con ogni cura: l'azione delle pubbliche amministrazioni potrebbe utilmente concorrere con quella di speciali istituti che alla risoluzione di questo problema rivolgessero la propria attività.

Le provvidenze alle quali abbiamo accennato, non rappresentano questioni nuove. Altre nazioni hanno già dato ad esse soluzione più o meno soddisfacente e anche presso di noi non

sono mancati studî e proposte e perfino concreti programmi di governo.

Trasformazioni più profonde nella organizzazione sociale potranno inoltre far sorgere nuovi problemi e richiedere più vaste e radicali riforme. Già dicemmo che in questi ultimi tempi molto si è parlato di distribuzione delle terre, e abbiamo fatto cenno delle difficoltà che si debbono prevedere ed eliminare, dal punto di vista dell' aumento della produzione agricola. Ma il problema va esaminato anche sotto l' aspetto sociale e politico nel senso migliore di questa parola. È questo un punto che per la complessità dei fini e la complicazione delle condizioni di fatto va esaminato più profondamente, se si vogliono evitare errori, dei quali sono pur troppo numerosi gli esempi nella nostra storia. Troppe volte riforme dirette ad un fine, perchè deliberate senza sufficiente riflessione, hanno portato a risultati opposti.

Certo, come più volte abbiamo notato, l'elevamento sempre maggiore delle classi sociali più basse, una più completa ed armonica fusione tra le varie categorie dei componenti la nazione e per conseguenza la più diretta partecipazione di tutte le energie nazionali alla vita pubblica saranno le basi della futura vita sociale. Ciò porta a riforme di carattere politico che, in parte, vanno già delineandosi, come quelle della estensione ulteriore del suffragio, dell'ab-

bassamento dei limiti di età per l'ingresso al parlamento, del voto alle donne e via dicendo.

Non può essere dubbio che l'indirizzo delle riforme politiche deve essere in senso democratico. Ma appunto perciò converrà studiare il modo di rafforzare il potere centrale, sì da avere in esso un organo più indipendente dalle correnti d'interessi parziali e più capace di rappresentare quegli interessi generali, che non s'impersonano in piccoli gruppi. L'esempio degli Stati Uniti può servirci d'ammaestramento: beninteso, non già per seguirlo con un falso spirito d'imitazione, ma per trarne sostanziali insegnamenti. Sotto questo aspetto potremo essere condotti a riesaminare la costituzione delle nostre due Camere e i loro rapporti col potere esecutivo.

Nel trattare delle possibili riforme sociali e politiche converrà tener maggior conto di quanto non si soglia delle condizioni religiose del nostro popolo.

È strano che durante la guerra la nazione che più ha trascurato di mantenersi a contatto con la Chiesa è stata l'Italia. Il chiuder gli occhi per negare l'esistenza di ciò che più non si vede, dovrebbe esser considerata come pericolosa puerilità anche in politica. Almeno poi non si dovrebbe continuare a fare inutile getto dei poteri, che lo Stato italiano conserva ancora in materia ecclesiastica, poteri che bene

usati potrebbero darci una benefica influenza sul clero italiano. In ogni modo i rapporti tra Stato e Chiesa, che la legge delle guarentigie ha regolato in modo così savio da reggere anche alla dura e ardua prova di questa guerra, possono tuttavia dar luogo a non poche questioni, che vanno attentamente esaminate coll' animo rivolto ai supremi interessi del paese.

Ma quale che possa essere l' incertezza odierna nelle previsioni relative a tali problemi sociali e politici, questi, che certamente sono di ordine assai più vasto e di importanza più radicale, non devono oggi distoglierci dallo studio di tutti gli altri problemi, che, per la natura loro tecnica in senso lato, ne sono, fino ad un certo punto, indipendenti.

La buona soluzione delle questioni proposte è necessaria all' avvenire della nazione, nel quale bisogna avere la più grande fede. Durante queste prove durissime, malgrado dolori ed errori, le energie della nostra gente sono apparse veramente mirabili. Possiamo quindi guardare al futuro con animo saldo e con la sicura coscienza della nostra forza. E se la triste esperienza abituerà la mente e lo spirito a più severa disciplina, spingendoci a riguardare e a prevenire gli eventi, certissimo sarà per la nostra Patria un avvenire di grandezza e di gloria.

maggio-giugno 1918.